1

Synthèse critique

Le rôle de l'État

Gilles Beausoleil

Gérard Bélanger

Diane Bellemare,
Ginette Dussault,
Lise Poulin Simon

Jacques T. Godbout

Lionel Groulx

Réjean Landry

Frédéric Lesemann,
Jocelyne Lamoureux

COMMISSION D'ENQUÊTE
SUR LES SERVICES DE SANTÉ
ET LES SERVICES SOCIAUX

Québec

1

Synthèse critique

Le rôle de l'État

Gilles Beausoleil

Gérard Bélanger

Diane Bellemare,
Ginette Dussault,
Lise Poulin Simon

Jacques T. Godbout

Lionel Groulx

Réjean Landry

Frédéric Lesemann,
Jocelyne Lamoureux

Ce document a été préparé dans le cadre du programme de recherche de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux qui en a autorisé la publication, sur recommandation de son comité scientifique. Les idées qui y sont exprimées ne traduisent pas nécessairement celles de la Commission. Le contenu et la forme - présentation, correction de la langue - relèvent de la seule et entière responsabilité des auteurs et auteures.

Cette publication a été produite par
Les Publications du Québec
1279, boul. Charest Ouest
Québec G1N 4K7

Conception graphique de la couverture:
Verge, Lebel associés inc.

© Gouvernement du Québec

Dépôt légal - 4e trimestre 1987
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 2-551-08447-4

1

Synthèse
critique

Intervention socio-économique de l'État. Problèmes et perspectives

Gilles Beausoleil

INTERVENTION SOCIO-ECONOMIQUE DE L'ETAT

PROBLEMES ET PERSPECTIVES*

Etude préparée pour la

Commission d'enquête sur les

Services de Santé et les Services Sociaux

par

Gilles Beausoleil

Université Laval

Juillet 1987

TABLE DES MATIERES

Introduction 1

1. Evaluation et réformes des politiques socio-économiques 7

1.1 Distorsions 7
1.2 Réformes 13

2. Arbitrages des finances publiques et services sociaux 22

2.1 Arbitrages des finances publiques fédérales 22
2.2 Situation financière du Québec 37

3. Scénario réaliste 44

4. Scénario optimiste et politiques de croissance 50

4.1 Scénario optimiste à l'américaine 50
4.2 Politiques de croissance 55

Conclusion 62

Annexe 64

Notes et références 71

Liste des tableaux 73

Bibliographie 74

INTRODUCTION

Depuis quelques décennies, le rôle de l'Etat s'est élargi graduellement dans les sociétés démocratiques et les économies avancées. La situation actuelle peut être caractérisée par une ominiprésence de l'Etat qui s'exerce au moyen de la régulation de l'activité économique, sociale et culturelle, de la diffusion de biens publics, de la redistribution des revenus et de la stabilisation et du développement économiques. L'Etat est particulièrement présent dans le domaine socio-économique qui retiendra notre attention dans cette étude, ce domaine recouvrant le système de transferts et de taxation des ménages, les assurances sociales, les services sociaux comportant, entre autres, les services de santé, l'éducation, les services communautaires et, finalement, la régulation des activités dans les champs de la production et du travail.

Cependant, les critiques portant sur une remise en cause du rôle de l'Etat se sont multipliées au cours des années récentes et continuent de s'exprimer actuellement. L'importance de ces critiques soulève plusieurs questions traitées dans ce texte. Quelle est la nature de ces critiques? Ces dernières apparaissent-elles fondées en totalité ou en partie? Sont-elles susceptibles d'engendrer des changements majeurs dans les modalités fondamentales de l'intervention de l'Etat dans notre société? En l'absence de réformes importantes apportées à ces dernières, dans quels sens devraient se faire les arbitrages dans les finances publiques et ces

arbitrages sont-ils de nature à stimuler l'expansion des services sociocollectifs ou à concourir à leur rationnement? Dans ce contexte, quel scénario de développement économique et social devrait prévaloir au cours de la prochaine décennie entre un scénario réaliste, sinon pessimiste et un scénario optimiste caractérisé par une croissance rapide de l'économie et de l'emploi? Dans le cadre limité de cet essai, il ne s'agit pas d'apporter des réponses complètes à ces questions, mais plutôt de fournir un certain éclairage quant à leur nature et leurs implications.

Les critiques relatives à l'intervention publique en matière socio-économique sont de plusieurs ordres. Cette intervention contribuerait à une surconsommation sociale et, par conséquent, à un gaspillage de ressources. Elle constituerait un facteur important du mauvais fonctionnement des marchés du travail. Elle serait une source des rigidités des marchés de biens et services limitant l'ajustement de ces marchés aux changements économiques. Elle serait devenue un facteur déterminant de l'évolution d'une fiscalité et d'une para-fiscalité de plus en plus lourde constituant un frein sérieux à la croissance économique. Même ses effets traditionnels de stimulation de la demande globale se seraient émoussés de sorte qu'elle ne provoquerait plus une élévation systématique de la dépense nationale comme dans le passé. Dans le texte, nous reconnaissons que ces critiques sont en bonne partie fondées et nous en dégageons un certain nombre d'implications.

Des réformes visant à rationaliser les politiques socio-économiques actuelles afin d'en accroître l'efficacité et d'en améliorer l'apport à une croissance économique rapide pourraient être envisagées. Des

propositions en ce sens ont été formulées par différents spécialistes et par plusieurs commissions d'études gouvernementales. La principale préoccupation exprimée dans divers milieux au sujet de l'application de ces propositions est celle d'un affaiblissement de l'Etat-providence canadien et québécois. Il est cependant possible que ce soient plutôt les coûts économiques et sociaux des réformes envisagées qui entravent leur adoption et conduisent à un immobilisme éventuel au plan des politiques majeures dans le domaine socio-économique.

Dans l'hypothèse d'un tel immobilisme, certaines répercussions de la poursuite des politiques actuelles sont susceptibles de se produire au plan économique et financier. En effet, si les distorsions associées à ces politiques ne sont pas corrigées par une rationalisation efficace de ces dernières, il ne peut en résulter qu'une persistance de ces distorsions affectant à la baisse la croissance économique et l'augmentation de l'emploi. Par ailleurs, dans de telles conditions, le gouvernement fédéral est amené à adopter des mesures restrictives pour limiter les déséquilibres des finances fédérales, ces mesures restrictives comportant le maintien d'un fardeau fiscal élevé et une stabilisation des dépenses.

A cause de la hausse du fardeau des frais d'intérêt d'une dette fédérale croissante, cette stabilisation est de nature à occasionner une réduction des dépenses en biens et services publics au niveau national, mais aussi au niveau provincial par suite de l'abaissement des transferts fédéraux-provinciaux. Cette conséquence n'est pas nécessairement inéluctable pour le Québec car la situation financière de cette province est relativement bonne. En effet, le déficit québécois par rapport au produit

intérieur brut diminue depuis plusieurs années, ce qui accroît la marge de manoeuvre financière du gouvernement du Québec. De plus, ce dernier pourrait financer aisément des déficits accrus au moyen des réserves accumulées des régimes d'assurances sociales qui sont plus importantes que celles que l'on trouve dans le reste du Canada et de l'Amérique du Nord. Cependant, la politique financière du gouvernement du Québec semble plutôt viser à utiliser la marge de manoeuvre du Québec pout compenser les pertes de revenus dus à la baisse éventuelle des transferts fédéraux et pour assurer un financement facile de déficits décroissants en fonction du produit intérieur brut. Pour les services sociaux, la conséquence de ces arbitrages consiste donc dans un maintien des contraintes financières à leur expansion pour des années à venir.

Une persistance de distorsions économiques et de politiques publiques restrictives va dans le sens d'une évolution économique peu favorable aux plans de la croissance et de l'emploi. Une telle évolution est susceptible de correspondre au scénario qui se dégage des prévisions économiques à moyen terme disponibles actuellement. Ce scénario réaliste peut même être qualifié de scénario pessismiste car il comprend la poursuite d'une croissance économique modérée plutôt que rapide, une prolongation de taux de chômage élevés, une continuation de conditions fragiles de compétitivité de l'économie, une persistance d'un faible dynamisme des secteurs des services fortement créateurs d'emploi, un maintien d'une fiscalité et d'une para-fiscalité plutôt lourdes. Il implique aussi, comme nous l'avons vu, une stabilisation des dépenses gouvernementales conduisant à une stagnation des services sociaux par

contraste à la tendance marquée des sociétés avancées où on peut observer une expansion graduelle de ces services.

Par contre, un scénario optimiste pourrait être envisagé. Ce dernier ressemblerait de près aux caractéristiques de la croissance qui se réalise aux Etats-Unis depuis quelques années. Il correspondrait à une évolution potentielle caractérisée par une croissance économique rapide, une forte création d'emplois, un dynamisme des investissements, une large capacité d'adaptation de l'économie et une réduction du fardeau fiscal et para-fiscal affectant les entreprises et les ménages. Parmi les facteurs propres à expliquer une telle évolution de l'économie américaine, on peut noter un accroissement rapide des achats de l'administration fédérale et des dépenses de consommation des ménages ainsi que l'existence de faibles pressions sur les prix et les salaires.

Pour rendre possible la réalisation d'un tel scénario pour l'économie canadienne et québécoise, il faudrait donner aux politiques économiques des objectifs de stimulation de la demande intérieure, d'un fonctionnement amélioré des marchés du travail, d'une plus grande flexibilité des marchés des biens et des services et d'un rééquilibrage des finances publiques. A cette fin, des changements importants devraient vraisemblablement être apportés aux politiques actuelles de sécurité du revenu, de fiscalité des ménages, des services de main-d'oeuvre et des services sociaux ainsi que de régulation du travail. Ces changements correspondraient à une restructuration des politiques et des programmes socio-économiques, cette dernière incluant non seulement les mesures de rationalisation déjà évoquées mais aussi des mesures compensatoires

propres à contrer les coûts et les obstacles faisant oppostion à l'adoption de ces mesures de rationalisation. Dans le contexte de ce scénario, un développement continu des services sociaux dont les services de santé et d'éducation ainsi que les services communautaires occuperait une place stratégique importante.

Les considérations présentées plus haut permettent de dégager le plan du texte. La première partie de ce dernier est consacrée à un examen critique de l'intervention socio-économique de l'Etat en contexte canadien et québécois et aux réformes possibles mais improbables pouvant être apportées à cette dernière; les implications de ces réformes sont aussi traitées brièvement dans cette partie du texte. La deuxième partie porte sur les arbitrages des finances publiques fédérales et la situation financière du Québec ainsi que sur leurs répercussions sur le financement et, par conséquent, le développement actuel et futur des services sociaux. Cette analyse débouche, dans la troisième partie, sur les caractéristiques d'un scénario réaliste d'évolution économique pour les prochaines années. Quant à la quatrième partie, elle est consacrée à l'examen d'un scénario plus optimiste d'une évolution économique caractérisée par une une croissance rapide de l'économie et de l'emploi en contexte canadien et québécois. La conclusion du texte est à l'effet que le scénario le plus plausible pour les années futures est celui du scénario réaliste plutôt que du scénario optimiste, ce premier scénario impliquant la persistance de contraintes financières pesant pour des années à venir sur le financement et l'expansion des services sociaux.

1. EVALUATION ET REFORMES DES POLITIQUES SOCIO-ECONOMIQUES

Cette évaluation ne sera pas basée sur les idées en vogue actuellement, notamment de source néo-libérale ou sur une analyse théorique des distorsions économiques découlant de l'intervention publique. Elle reposera plutôt sur le déchiffrage des résultats de travaux empiriques récents qui, cependant, ont porté plutôt sur des programmes socio-économiques spécifiques que sur les politiques elles-mêmes. Nous recourrons alors à une approche analytique généralisée permettant tant bien que mal d'intégrer observations et résultats d'études pertinentes pour une analyse globale de ces politiques.

L'examen de l'incidence de l'intervention socio-économique de l'Etat permet d'identifier quatre principales catégories de distorsions économiques: la surconsommation de biens et de services publics ainsi que de transferts sociaux et les coûts qu'elle implique, l'affaiblissement de l'efficacité des marchés du travail, les entraves à l'adaptation des entreprises aux changements des marchés et les déséquilibres des finances publiques.

1.1 Distorsions

Une première catégorie de distorsions résultant de l'application des programmes socio-économiques et, par conséquent, des politiques qui

les sous-tendent est reliée à la notion de surconsommation résultant de la mise en oeuvre de toute garantie face à un risque qui incite nécessairement les victimes du risque à se prévaloir de la garantie mais aussi à ne pas prendre toutes les dispositions pour prévenir le risque, ce qui devient une source d'affectation inefficace des ressources. Dans le cas d'une garantie privée, une contrainte sérieuse à la surconsommation réside dans le coût direct que doit encourir l'usager pour pouvoir profiter de la garantie. Dans le cas d'une garantie sociale, ce lien entre garantie et coût direct pour l'usager est non seulement moins explicite mais, dans une société démocratique, l'octroi d'une garantie pour un risque donné doit nécessairement être étendu non seulement aux autres risques analogues mais aussi aux risques connexes. Vu du côté des bénéficiaires, ce mécanisme fait passer nécessairement une garantie sélective en fonction d'un risque limité à une garantie universelle en fonction de l'ensemble des risques sociaux pour la totalité de la population.

Dans une étude récente effectuée pour le Conseil économique du Canada (Beausoleil, 1987), l'auteur a identifié l'incidence principale de cette dynamique de la garantie des risques sociaux comme un processus d'auto-expansion des programmes socio-économiques. Ce processus résulte de l'action de nombre de facteurs comme l'extension graduelle du champ d'application des programmes, l'élargissement systématique de l'accessibilité à leurs bénéfices, la valorisation progressive de ces derniers, l'allongement de leur durée d'accès, la couverture successive de bénéficiaires spécifiques en vertu de divers programmes, le cumul des bénéfices prévus par divers programmes au profit de certains bénéficiaires.

Ces facteurs ne se font pas sentir de façon instantanée mais ils ont agi plutôt au cours de l'évolution historique des politiques et des programmes.[1]

Une deuxième source de distorsions résultant de l'intervention socio-économique publique se rapporte à son incidence sur le fonctionnement des marchés du travail. Ces distorsions affectent l'emploi, la participation à la population active, la recherche d'emploi et la mobilité, les salaires et le chômage. Même si historiquement, les services sociaux au sens générique du terme (santé, services communautaires, éducation, etc...) ont assuré une forte création d'emplois, ce n'est plus le cas depuis l'adoption de politiques de rationnement de l'offre de ces services.[2] Par ailleurs, la désincitation au travail engendrée par l'assurance-chômage et l'aide sociale contrait l'emploi[3] en alourdissant les coûts d'embauche des entreprises, en encourageant l'abandon volontaire d'emplois et en favorisant le congédiement de travailleurs par les employeurs (Commission d'enquête sur l'assurance-chômage, 1986; Commission royale, 1985; Cousineau, 1986). La hausse du salaire minimum au Québec de même que l'adoption d'une législation du travail favorable aux travailleurs ont été aussi de nature à freiner l'accroissement de l'emploi (P. Fortin, 1980; Cousineau-Lacroix, 1985). Divers programmes incitent les travailleurs à participer à la population active à cause du cumul anticipé de revenus du travail et de prestations sociales mais dans un sens contraire à la stimulation de la recherche et la prise d'emploi (Commission d'enquête sur l'assurance-chômage, 1986; Commission royale, 1985; Cousineau 1986). Leurs effets négatifs sur la mobilité de la main-d'oeuvre et sur la formation professionnelle de longue durée (Gouvernement du Québec, 1984) ont été aussi soulignés.

Les prestations sociales plus élevées que les salaires affichés dans le cas de nombre de postes vacants contribuent à la hausse des salaires de réserve des personnes sans emploi poursuivant une recherche active d'emploi. L'existence de ces salaires de réserve jointe aux pressions à l'accroissement des salaires par suite de la régulation publique du travail, de l'action du salaire minimum et de la fixation de la rémunération dans les secteurs public et para-public engendre nécessairement la fixation de salaires de déséquilibre incompatibles avec le maintien d'un niveau d'emploi élevé et dynamique. Non seulement ces mécanismes ont-ils débalancé la formation des salaires mais ils ont contribué sérieusement à soutenir les rigidités structurelles et conjoncturelles de la rémunération du travail particulièrement au Québec. L'ensemble de ces phénomènes ont certes été de nature à contribuer à la persistance d'un niveau élevé de chômage (Beach-Kaliski, 1983; Cousineau, 1986; P. Fortin, 1980) et à l'accentuation de retraits temporaires de la population active de travailleurs découragés. De plus, comme le coût social du chômage n'est pas répercuté sur les entreprises à forte instabilité d'emploi, cette dernière est accentuée parce qu'ainsi les activités instables se trouvent favorisées par rapport aux activités stables (Commission royale, 1985; Cousineau, 1986). Quant à la formation professionnelle, elle tend dans des conditions de chômage élevé à favoriser la formation de travailleurs dans des domaines où on observe déja des surplus de main-d'oeuvre (Emploi et Immigration Canada, 1980).

Une troisième source de distorsions découlant de l'action des programmes socio-économiques consiste dans leur incidence sur les coûts de production, la production, les prix, les profits et les investissements.

Cette incidence ne se limite pas à des effets sur le niveau des valeurs de ces variables, mais aussi sur les conditions de rigidité ou de flexibilité qui caractérisent ces dernières. Les distorsions des marchés du travail et un fardeau fiscal et para-fiscal élevé correspondant aux impératifs du financement des programmes pèsent sur les coûts de production puisqu'ils accroissent les coûts directs et indirects de main-d'oeuvre.

Les politiques industrielles peuvent facilement avoir des répercussions analogues à celles attribuables aux programmes socio-économiques traditionnels. En accordant une protection aux secteurs et aux entreprises à faible productivité et à rentabilité médiocre sans ajustement des coûts de main-d'oeuvre, ces politiques contribuent généralement à la persistance de coûts de production inappropriés dans des conditions d'une concurrence internationale dynamique. Si les entreprises s'ajustent aux prix dans les secteurs ouverts de l'économie, leur profitabilité ne peut qu'en être réduite dans de telles conditions de forte concurrence. Par ailleurs, si elles préfèrent et peuvent fixer leurs prix, elles peuvent voir leur part du marché diminuer ou, au mieux, se stabiliser. Un ajustement assez répandu des entreprises face à des pressions sur les coûts de production a consisté dans un déplacement de la production vers les économies à faibles coûts dans le cas de secteurs ouverts de l'économie (Ellman, 1986). Dans l'ensemble, dans les conditions qui ont existé au cours de la dernière décennie, les investissements d'expansion de la production ont été faibles et comme les investissements publics ont chuté au cours de cette période, il ne pouvait en résulter qu'un affaiblissement de la croissance économique étant donné le multiplicateur important de la formation de capital dans une économie avancée.

Une quatrième source de difficultés découlant de l'application des politiques socio-économiques se rapporte au fardeau fiscal et para-fiscal présent ou reporté requis pour assurer le financement des dépenses au titre des programmes socio-économiques. Certes, il n'est pas impératif de financer des dépenses sur une base courante; les gouvernements ont le choix entre un financement courant et le recours à un déficit structurel sur une base annuelle. Au cours de la dernière décennie, le gouvernement fédéral a opté de façon assez systématique pour des déficits structurels, ce qui a engendré une hausse rapide de la dette publique ainsi que du fardeau du service de cette dernière. Pour sa part, le gouvernement du Québec a choisi en même temps un alourdissement du fardeau fiscal et le recours à des déficits annuels. Par ailleurs, une partie des programmes concernés est constituée par les régimes d'assurances sociales financés au moyen de cotisations sociales. Ce fardeau para-fiscal s'est alourdi sensiblement au Québec par rapport au reste du Canada (Rousseau-Taurand, 1983). Or, un lourd fardeau fiscal et para-fiscal engendre des pertes sérieuses d'efficacité économique, pèse sur les coûts de production des entreprises et les revenus des ménages, peut défavoriser les investissements et n'est pas nécessairement compatible avec une croissance économique rapide.

Dans l'ensemble, ces distorsions réduisent la croissance économique car elles contribuent à affaiblir l'emploi et à élever le chômage, à limiter les profits et les investissements, à hausser les coûts de production ainsi que les prix des biens et des services privés et publics, à restreindre l'assiette fiscale et para-fiscale et à peser sérieusement sur les dépenses et les déficits publics. Par conséquent, elles sont trop

sérieuses pour qu'on continue à les considérer comme inévitables pour atteindre les objectifs sociaux d'équité des politiques et des programmes socio-économiques. Les lacunes graves de ces derniers peuvent d'ailleurs, à notre sens, être corrigées sans mettre en danger les éléments fondamentaux de la protection socio-économique établie pour contrer les effets dommageables des divers risques sociaux qui se manifestent dans une économie moderne.

1.2 Réformes

Pour apporter les correctifs nécessaires aux faiblesses des politiques socio-économiques, des réformes substantielles de rationalisation de ces dernières devraient donc être envisagées. Quelles pourraient alors être les caractéristiques d'une telle rationalisation, ses implications sociales et ses répercussions économiques? Nous examinerons ces trois questions les unes à la suite des autres.

Une rationalisation des politiques socio-économiques et des programmes qui s'y rattachent n'est pas difficile à imaginer étant donné que nombre de travaux d'étude en ont déjà dégagé plusieurs éléments constituants. Considérons d'abord les transferts sociaux s'adressant aux ménages d'âge actif. L'incitation au travail, à la formation et à la mobilité des chômeurs devant être stimulée, la transformation du régime actuel d'aide sociale en un programme de revenu garanti incitatif (Gouvernement du Québec, 1984) accompagnée d'une rationalisation restrictive de l'assurance-chômage constitueraient les pièces maîtresses d'une réforme de ces programmes (Commission d'enquête sur l'assurance-chômage, 1986;

Commission royale, 1985, Cousineau, 1986). Mais il faudrait aussi apporter des révisions sérieuses au régime de santé et de sécurité au travail dont les bénéfices sont désincitatifs au travail, la présence bureaucratique trop lourde et la capitalisation peu fonctionnelle (Beausoleil, 1984). Dans le cas des régimes s'adressant aux ménages inactifs, ce sont les programmes de retraite qui prennent la part du lion alors que les allocations familiales sont en repli. La réforme principale des régimes de retraite serait de faire du programme du supplément de revenu garanti le programme-clé de la politique de retraite. En effet, les disparités dans la capacité d'épargner pour la retraite entre les ménages à revenus modestes par rapport aux ménages à revenus moyens et élevés sont tellement marquées que ce serait là la seule solution logique pour une politique sérieuse de la retraite. Dans ce contexte, ce serait le régime de sécurité de la vieillesse qui serait appelé à s'effacer (Hamilton-Whalley, 1984). Le régime de rentes pourrait conserver son profil actuel; mais l'exemption d'âge n'aurait plus sa place et les déductions fiscales au titre des régimes enregistrés d'épargne-retraite devraient demeurer limitées.

Quelles réformes apporter dans le domaine des services sociocollectifs? Dans le cas des services de main-d'oeuvre et de formation professionnelle, les rendements privés pour les usagers sont nuls sinon négatifs étant donné qu'ils peuvent plutôt assurer un maintien des revenus au cours de la vie des travailleurs qu'engendrer une hausse de ces revenus. Par conséquent, ces services devraient continuer à être indemnisés et être développés en fonction des besoins à long terme de l'économie pour la main-d'oeuvre (Emploi et Immigration Canada, 1981). Mais pour nombre de services sociaux, dont certains services d'éducation, de santé,

d'hébergement, les rendements privés peuvent être assez élevés et une tarification appropriée pour l'usage de ces services devrait être établie. Cette tarification ne devrait pas poursuivre des objectifs de frais modérateurs, le rationnement de l'offre des services dans ces domaines étant déjà suffisant et probablement trop prononcé. Les ressources dégagées par la tarification devraient donc servir à l'expansion des services. Une telle expansion ne vient pas en contradiction avec un objectif de freinage de l'auto-expansion des programmes. En effet, un financement de cette expansion sur la base d'une tarification de la consommation de ces services introduit une contrainte financière dans les décisions de leur consommation pouvant donner lieu ainsi à des conditions d'équilibre de maximisation de l'utilité des ménages correspondant aux préférences de ces derniers.

Dans le cas des politiques industrielles et de régulation du travail, le principe de base des réformes devrait être le même à savoir le respect du caractère concurrentiel des politiques à poursuivre. Pour ce qui est de la régulation du travail, l'application de ce principe dans le cas du Québec implique un ajustement de cette régulation aux politiques appliquées dans les autres provinces ce qui se traduirait par des réformes restrictives limitant les pouvoirs des syndicats. Comme le Québec s'est possiblement donné une politique industrielle plus active que d'autres provinces, il faudrait mettre les freins sur ce plan; cependant, au niveau canadien, la présence des politiques actives dans les pays industriels concurrents sont de nature à inciter le gouvernement canadien à maintenir ses efforts dans ce domaine.

Certaines mesures rejoindraient une partie ou la totalité des champs socio-économiques dans le cadre d'une rationalisation des politiques dans ce domaine. Une de ces mesures consisterait dans une désindexation partielle des paiements de transfert; étant donné que les salaires réels devront décroître pour assurer un meilleur niveau d'emploi, une telle mesure s'impose d'emblée. Par ailleurs, l'application de ces réformes freinerait sensiblement la hausse des dépenses publiques, ce qui se traduirait à long terme par un affaiblissment du fardeau fiscal, une fois le déficit fédéral stabilisé.

Voyons maintenant quelques implications sociales d'une restructuration des politiques socio-économiques comme celle que nous venons de décrire. Cette dernière équivaudrait-elle à l'effondrement de l'Etat-providence? Non. On peut même supposer que l'Etat-providence s'en sortirait grandi. En effet, les ressources publiques seraient affectées prioritairement aux groupes les plus menacés par la pauvreté et la marginalisation, des moyens importants de développement socio-économique seraient mis à la disposition des catégories de main-d'oeuvre pour qui le chômage s'avère une réalité endémique, l'expansion des services sociocollectifs essentiels dans une société avancée serait assurée; les ménages nantis cesseraient de bénéficier des largesses de l'Etat soumis à des contraintes financières de plus en plus lourdes et amené à limiter les ressources affectées aux groupes qui sont les plus dans le besoin.

Au plan de la redistribution du bien-être, cette restructuration affaiblirait le degré de redistribution horizontale mais, par contre, renforcerait la redistribution verticale, le fardeau de la restructuration

envisagée portant principalement sur les ménages nantis par le truchement de baisses de revenus de transferts. Mais, ce qui serait encore plus intéressant, ce serait l'impact d'une telle restructuration sur les transferts intergénérationnels. Cette dernière freinerait assez fortement la croissance de ces transferts intergénérationnels et pourrait même les infléchir en faveur des jeunes. Ces derniers pourraient alors procéder à une épargne accrue et les personnes agées seraient amenées à disposer de leur patrimoine avant leur décès, les contraintes touchant leurs revenus les incitant à imputer une partie ou même la totalité de leur patrimoine au financement de leurs dépenses courantes. Il est certes préférable socialement et économiquement que les jeunes épargnent pour se construire un avenir alors que les personnes âgées ne font pas face à un tel impératif.

Si les implications sociales d'une rationalisation des politiques socio-économiques n'apparaissent pas aussi dommageables au plan social qu'on pourrait le croire à priori, qu'en est-il de ses répercussions économiques? La rationalisation considérée engendrerait des bénéfices notables surtout à moyen terme mais elle donnerait lieu aussi à des coûts immédiats inévitables. Les bénéfices à en tirer consisteraient surtout dans l'élimination des distorsions engendrées par les programmes actuels. Une première répercussion bénéfique serait un affaiblissement sensible de la dynamique d'auto-expansion des programmes. Un impact sérieux de la rationalisation envisagée correspondrait à une vigoureuse correction des déséquilibres des marchés du travail qui, jointe aux changements des politiques affectant directement les coûts de production, concourrait à un meilleur fonctionnement des marchés, à une plus grande adaptabilité de la production et à des anticipations optimistes propres à stimuler les

investissements et la production. Finalement, les mesures de rationalisation évoquées apporteraient un appui puissant au rééquilibrage des finances publiques. En effet, elles contribueraient de façon directe à un affaiblissement des dépenses publiques et affecteraient à la hausse les recettes fiscales. Elles pourraient rendre possible une baisse des déficits structurels et laisseraient aux gouvernements une plus grande marge de manoeuvre pour utiliser la politique budgétaire à des fins conjoncturelles.

Les coûts résultant de la rationalisation seraient de plusieurs ordres. Un premier coût consisterait dans la baisse de revenus de nombreux ménages suite à une telle opération. Ce choc négatif sur les revenus serait direct et sans délai et il occasionnerait une diminution de la consommation de la part de ces ménages. Par ailleurs, les gains de croissance et d'emploi découlant d'un meilleur fonctionnement des marchés suite à la rationalisation ne se concrétiseraient qu'après un certain temps vu les rigidités de marché dont il a été fait mention antérieurement. En effet, ces gains résulteraient fondamentalement de baisses de salaires et de coûts de production consécutives à la restructuration elle-même. Ils ne pourraient donc provenir que des investissements induits par une telle baisse éventuelle des salaires et des coûts de production. Non seulement cet effet dynamique sur l'emploi ne serait réalisé qu'à la suite d'ajustements complexes et retardés, mais il pourrait être fortement limité par les répercussions déflationnistes de la baisse des dépenses conséquentes aux restrictions apportées aux programmes actuels dans l'hypothèse où les ressources libérées serviraient à réduire les déficits publics et ne seraient pas réaffectées à de nouvelles dépenses publiques.

A cette étape de l'analyse, nous pouvons croire que si de telles solutions peuvent être apportées aux distorsions engendrées par les politiques actuelles, le recours à ces solutions présente des difficultés sérieuses et c'est en raison de ces dernières que les préférences des gouvernements et de la population iraient probablementdans le sens du rejet de ces réformes et de la poursuite des politiques actuelles au plan socio-économique. En effet, les gains résultant de ces réformes majeures se traduiraient par un meilleur fonctionnement de l'économie sans retombées spécifiques visibles, surtout à court terme, pour les groupes qui devraient assumer les coûts des réformes. En effet, ces coûts seraient nettement ciblés. Les ménages bénéficiaires toucheraient des paiements de transfert réduits, sauf les ménages les plus pauvres. De plus, en tant qu'utilisateurs de services sociaux, les ménages devraient faire face à des frais accrus, sauf encore les ménages les plus pauvres. Il est évident que les groupes sociaux concernés ne pourraient tolérer une réduction de leur bien-être au bénéfice d'une hypothétique création d'emplois et les gouvernements se rangeraient probablement du côté de ces groupes. Par ailleurs, le degré élevé d'utilisation des programmes socio-économiques par la population constituerait aussi un obstacle de taille à l'adoption de mesures restrictives de rationalisation de ces programmes.

La réforme fiscale fédérale dont la réalisation semble se rapprocher suite à la concrétisation de la réforme fiscale américaine pourrait-elle servir de substitut à une restructuration d'ensemble des politiques socio-économiques? Nous ne le croyons pas pour plusieurs raisons. En premier lieu, selon toute apparence, une telle réforme ne conduirait pas à une diminution nette du fardeau fiscal et para-fiscal pesant

sur l'économie. Le fardeau fiscal de l'ensemble des ménages pourrait être légèrement affaibli mais cette réduction du fardeau fiscal avantagerait plutôt nombre de ménages se situant parmi les ménages à revenus moyens et élevés. Certains de ces ménages seraient désavantagés par les coupures apportées aux concessions fiscales mais la majorité des ménages nantis profiteraient d'une hausse de revenu disponible tout en continuant à profiter de l'universalité des transferts et de la gratuité de services sociocollectifs. Le fardeau fiscal des ménages à faibles revenus serait aussi réduit mais les effets incitatifs de cette baisse sur le comportement de ces ménages seraient peu prononcés, les taux d'impôt positifs étant beaucoup plus faibles que les taux marginaux de taxation des programmes de soutien de revenu. De plus, l'augmentation du revenu disponible de ces ménages suite à la réforme fiscale serait grignotée par l'élévation des impôts indirects de sorte que l'incidence de la réforme sur l'offre de travail et les dépenses de consommation de cette catégorie de ménages serait faible. Par ailleurs, l'introduction d'un crédit remboursable amélioré au titre de la taxe de vente fédérale prévue dans la réforme fiscale ne limiterait que partiellement la régressivité des impôts indirects et laisserait intacte la régressivité des cotisations sociales.

Pour toutes ces raisons, le choix politique le plus plausible pour les prochaines années devrait consister dans le maintien du statu quo sauf pour ce qui est d'une réforme fiscale qui corrigerait peu des déséquilibres actuels de l'économie. Les pertes économiques engendrées par la persistance de ces derniers ne pourront alors que réduire l'efficacité du fonctionnement de l'économie et empêcher cette dernière de se rapprocher d'une croissance correspondant à son potentiel. Dans le contexte d'une

conjoncture peu ou modérément dynamique, l'ensemble de ces facteurs ne peuvent concourir qu'à un affaiblissement de la croissance économique et de l'emploi pour nombre d'années à venir.

Dans ces conditions et en l'absence des réformes évoquées, le gouvernement fédéral se verrait pratiquement dans l'obligation de recourir à des mesures budgétaires et fiscales restrictives pour contraindre les déficits fédéraux. Ces mesures ne réussissant qu'à limiter les déficits et non pas à les éliminer, les arbitrages des finances publiques pourraient alors être de nature à réduire la part des ressources fédérales consacrées au financement des services sociaux comme nous le verrons dans la prochaine partie du texte.

2. ARBITRAGES DES FINANCES PUBLIQUES ET SERVICES SOCIAUX

La question principale traitée dans cette partie du texte se rapporte aux implications des arbitrages publics actuels et prévisibles pour le financement et le développement des services sociaux dans un contexte de croissance modérée et de persistance des distortions économiques associées aux politiques actuelles. Comme les gouvernements fédéral et provinciaux agissent en coopération dans le domaine des services sociaux, il importe d'examiner cette question aux niveaux fédéral et au plan provincial, la situation financière des deux niveaux de gouvernement pouvant être différente. Pour ce qui est du niveau provincial, nous nous limiterons à un examen de la situation québécoise, une analyse des conditions provinciales dans leur ensemble débordant nettement le cadre de cet essai.

2.1 Arbitrages des finances publiques fédérales

Comment procéder pour discerner les tendances plausibles de l'affectation des ressources fédérales entre les secteurs majeurs d'activités relevant d'un financement public? Plusieurs questions doivent être abordées pour arriver à dégager certains résultats utiles. La première question consiste à se demander si les déficits fédéraux sont susceptibles d'être abaissés à un rythme plus rapide que celui envisagé dans le plan financier actuel du gouvernement? La réponse la plus plausible à cette question est qu'il ne semble pas que la réduction des déficits fédéraux soit accentuée au cours des prochaines années. Une deuxième question se

rapporte à l'évolution prévisible de la fiscalité. Peut-on penser que le fardeau fiscal fédéral pourra être alourdi au cours de la période 1985-1995? Il apparaît certain que ce dernier ne sera pas aggravé face aux pressions pour une réforme fiscale motivée par une baisse désirable des taux d'impôt sur le revenu des particuliers. On ne peut donc pas compter vraisemblablement sur une augmentation discrétionnaire des recettes fiscales pour financer des dépenses fédérales accrues.

Une troisième question a trait à l'affectation des ressources fédérales entre les principales catégories de dépenses publiques, les catégories retenues étant les intérêts sur la dette publique, les transferts sociaux, le soutien à l'économie et les dépenses en biens et services. Une conclusion vraisemblable est que les contraintes financières affecteront surtout les biens et services dont les services sociocollectifs et qu'en conséquence, le rationnement des services sociaux devrait se poursuivre pour une bonne partie, sinon pour l'ensemble de la décennie 1985-1995. La suite du texte portera donc sur l'examen de ces trois questions dans l'ordre où nous venons de les énumérer.

Le point important à noter au sujet de la dette fédérale est la hausse rapide de cette dernière depuis une dizaine d'années et l'étalement de cette hausse sur une période future de plusieurs années. En 1975-76, la dette fédérale nette sur une base budgétaire s'élevait à 31,512 millions de dollars, soit 19.1 pour cent du produit national brut (PNB); en 1984-85, cette somme atteignait 199,053 millions de dollars, soit un pourcentage du PNB de 47.3.[4] Selon le ministère fédéral des Finances, non seulement l'élévation de la dette fédérale en dollars courants se poursuivra, mais la

variable importante du ratio dette/PNB continuera à monter jusqu'en 1990-91 où il s'établirait à 56.0.[5] Une autre donnée utile est l'évolution comparative de la dette fédérale par rapport à la dette gouvernementale consolidée; au cours de la période 1975-1984, la dette fédérale en dollars de 1971 s'est presque multipliée par sept tandis que la dette consolidée s'élevait selon un multiple d'environ trois et demi.[6] La dette fédérale s'est donc accrue beaucoup plus rapidement que celle des autres gouvernements.

La question de l'évolution prévisible de la dette fédérale au cours des prochaines années est importante pour notre analyse visant à préciser la réaffectation éventuelle des ressources fédérales entre les catégories principales des dépenses publiques. En effet, une forte chute des déficits fédéraux par rapport aux déficits planifiés occasionnerait une diminution du rythme d'accroissement de la dette elle-même et, par conséquent, des frais de service de la dette, ce qui rendrait moins impérative une telle réaffectation des ressources publiques. En l'absence de réformes importantes des programmes socio-économiques, il y a lieu de croire que le degré d'étalement indiqué par le ministère des Finances sera maintenu d'ici la fin de la décennie actuelle. En premier lieu, le plan financier actuel, soit celui présenté à l'occasion du budget de février 1986, prend en compte les mesures budgétaires adoptées par le gouvernement fédéral depuis novembre 1984 et comportant une baisse des dépenses et une hausse des impôts fédéraux. En second lieu, dans le dernier exposé annuel du Conseil économique publié à l'automne 1986, on signale de la même façon que la dette devrait atteindre un maximum vers la fin de la décennie.[7] En troisième lieu, les données les plus récentes sur la situation financière du gouvernement fédéral indiquent que cette dernière évolue dans la direction

prévue par le plan financier[8] de sorte qu'il n'apparaît pas nécessaire de prendre des mesures additionnelles pour en atteindre les objectifs.

La hausse de la dette fédérale au cours de la dernière décennie et l'approche gradualiste adoptée par le gouvernement actuel dans ses efforts pour réduire les déficits fédéraux s'expliquent par les avantages d'une croissance de la dette publique dans certaines conditions économiques. Les spécialistes des finances publiques soulignent avec insistance les avantages de cette dernière. Pour Bruce et Purvis, "Le gouvernement a la possibilité d'utiliser son déficit de façon constructive pour aplanir l'ensemble des dépenses au cours d'un cycle commercial. L'émission d'obligations plutôt que l'augmentation des impôts pendant une période de marasme servira à augmenter les revenus courants ainsi que les dépenses du secteur privé".[9] Pour sa part, Bossons ajoute que "Les politiques qui réduisent la variation des taux d'imposition durant ou entre les périodes augmentent généralement le rendement économique".[10]

Les avantages d'une élévation de la dette publique sont apparus déterminants pour le gouvernement canadien au cours de la première partie de la période des années quatre-vingt. Aux prises avec une économie affaiblie par plusieurs années de stagflation, le gouvernement a dû tenir compte de la récession internationale qui devait se précipiter en une récession domestique des plus brutales. Dans ce contexte, une accélération de la dette publique était inévitable. Une diminution des dépenses publiques et même une stabilisation de ces dernières ou une hausse des impôts aux fins de réduire les déficits encourus auraient nécessairement empiré la récession ou casser une reprise qui s'est d'ailleurs avérée peu dynamique.

Un aspect qui a retenu les préoccupations des spécialistes a trait au caractère structurel ou cyclique des déficits fédéraux. Même si les conclusions des spécialistes ne concordent pas,[11] il est certain que les déficits fédéraux depuis le début des années quatre-vingt comportent une dimension cyclique notable.

Pour toutes ces raisons, on peut comprendre l'option prise pour un étalement de l'élévation de la dette pour quelques années encore. Mais d'autres facteurs peuvent aussi aller dans le sens de cet étalement. Ces facteurs comprennent, entre autres, l'éventualité d'une récession et la persistance de difficultés économiques particulièrement jusqu'au début des années quatre-vingt-dix dont fait était le Conseil économique du Canada dans son dernier Exposé annuel. Le Conseil prévoit une chute momentanée pour 1989 de la dépense nationale brute, des investissements, des salaires réels, de la productivité.[12] Selon cet organisme, cette dernière ne serait qu'un nuage passager; cependant, si cette récession s'avérait plus sérieuse que prévue, il y a lieu de croire que le gouvernement pourrait songer sérieusement à utiliser la politique budgétaire comme instrument anti-cyclique même au prix d'une hausse du déficit conjoncturel.

Face à de multiples problèmes comme ceux énumérés plus haut, peut-on raisonnablement s'attendre à ce que la fiscalité soit alourdie plus sensiblement et que les dépenses fédérales soient réduites plus fortement que ne le prévoit, dans le cas du gouvernement fédéral, le plan financier adopté à l'occasion du budget de 1986? Il n'y pas lieu de le croire car les mesures déjà prises sont en voie d'avoir des effets déflationnistes.

Deux raisons principales nous amènent à croire que le fardeau fiscal fédéral ne sera pas alourdi par rapport à ce qui est prévu dans le plan financier de 1986. La première est que ce plan comporte déjà une hausse d'impôts dans un contexte d'une reprise modérée suggérant le recours à une baisse plutôt qu'à une hausse des impôts et la seconde est que l'analyse fiscale ne va pas dans le sens d'un alourdissement de la fiscalité. Examinons brièvement les deux facettes de cette question.

Dans le plan financier de 1986, le ministre des Finances souligne que dans le cas des trois budgets qu'il a présentés à partir de 1984, il a incorporé des mesures comportant une hausse des recette fiscales discrétionnaires. Dans le cas des budgets de novembre 1984 et de mai 1985, il estime que les mesures fiscales concernées étaient de nature à accroître les recettes fiscales d'un montant accumulé de 16.4 milliards de dollars pour la période de 1985-86 à 1990-91. Quant au budget de 1986, les accroissements d'impôts prévues correspondraient à une somme de 12.5 milliards pour la même période, ce qui équivaudrait à un montant total de 28.9 milliards si l'on tient compte des trois budgets.[13] Pour les années de 1985-86 à1987-88, le plan financier indique des hausses prévisibles de recettes fiscales de l'ordre d'environ 10% par année alors que l'augmentation du PNB oscillera entre 7 et 8%, ce qui ne peut que conduire à un alourdissement du fardeau fiscal fédéral.[14]

Un alourdissement additionnel du fardeau fiscal serait-il désirable à la lumière des réflexions actuelles sur la fiscalité? Au plan factuel, signalons d'abord que le fardeau fiscal porte de plus en plus sur les particuliers (par le truchement de l'impôt sur les particuliers et des taxes

de vente et d'accise) et que cette tendance devrait se poursuivre au cours des prochaines années en l'absence de changements importants à la fiscalité.[15] L'évolution de la pensée fiscale, quant à elle, va dans la direction d'un affaiblissement du fardeau fiscal des particuliers sur le modèle de la récente réforme fiscale américaine. Reflétant les préférences fiscales exprimées récemment au Canada, le Conseil économique, dans son dernier Exposé annuel, met en évidence les diminutions de taux marginaux d'impôt sur le revenu personnel et la réduction ou la suppression des déductions prévues dans la réforme américaine.[16] De plus, à partir de son examen de la fiscalité des entreprises, le Conseil souligne que ses "recherches montrent que toutes les adaptations apportées au régime fiscal depuis 15 ans ont créé un système dont l'incidence varie de façon peu cohérente. La mise en place d'un régime plus neutre est l'une des pièces maîtresses de toute stratégie visant à accroître l'efficacité fiscale, afin que les décisions en matière d'investissement soient fondées sur les aspects proprement économiques d'un projet et non sur les caprices de la fiscalité".[17]

L'analyse que nous venons de faire de la fiscalité et du déficit fédéraux était essentielle pour dégager certaines considérations importantes sur l'arbitrage des dépenses publiques entre les principales activités financées par le gouvernement fédéral. En premier lieu, la fiscalité ne peut vraisemblablement apporter une contribution supérieure au financement des dépenses fédérales à celle prévue dans le Plan financier de 1986. En second lieu, la hausse de la dette publique fédérale qui se poursuivra jusqu'à la fin des années 80 occasionnera une augmentation des dépenses courantes des frais de la dette publique même dans l'hypothèse

d'une baisse des taux d'intérêt. A une croissance donnée des dépenses fédérales totales, une telle hausse implique une réaffectation des ressources aux fins du financement des frais de la dette et au dépens des autres postes de dépenses. Comme, de plus, le gouvernement fédéral a décidé de limiter la hausse des dépenses, il en résulte un réaménagement plus prononcé des ressources et il devient important de préciser les postes de dépenses les plus affectés par ce réaménagement. Comment procéder pour ce faire? Nous pensons qu'il y a lieu, d'une part, d'observer les tendances récentes de l'affectation des ressources fédérales et, d'autre part, de prendre note de l'affectation de ces ressources pour les prochaines années dans le cadre du Plan financier fédéral de 1986. L'observation des tendances récentes peut donner une bonne idée de l'affectation future des ressources étant donné que la hausse de la dette publique fédérale se poursuit depuis plusieurs années et que, par conséquent, l'accroissement des frais de la dette.

Jusqu'à maintenant, nous n'avons traité que des finances publiques fédérales. Certes, une évolution compensatrice des finances publiques provinciales pourrait être envisagée d'autant plus que les provinces jouent un rôle important dans le financement et la gestion des services sociocollectifs. Mais, une telle évolution compensatrice ne peut être déterminante à cause de la proportion considérable des dépenses fédérales dans l'ensemble des dépenses publiques[18] et des contraintes à un alourdissement du fardeau fiscal provincial dans un contexte de hausse des impôts fédéraux. Cependant, comme les dettes provinciales ne posent pas trop de problèmes, la possibilité d'une certaine action compensatrice n'est

pas à éliminer complètement comme nous le verrons à l'examen de la situation financière du Québec.

La question de l'évolution de la dette publique fédérale qui constitue l'élément majeur de la dette publique canadienne ayant été traitée plus haut, il ne s'agit maintenant que d'en tirer les implications dans le cas des frais d'intérêt requis pour le financement du service de la dette au moyen de quelques données. Nous ferons état d'abord de l'évolution des frais d'intérêt de la dette fédérale au cours de la période 1975-1984. A partir du tableau 1 reproduit en annexe, on peut constater qu'au cours de cette période, la proportion que représentent ces frais dans les dépenses totales s'est accrue considérablement; de fait, elle est passée de 10.4% en 1975 à 16.2% au cours de la décennie concernée. L'augmentation de ces frais ne s'est pas faite d'un seul coup, par exemple, à partir des années quatre-vingt où les récessions, internationale et domestique, ont contribué à accélérer la hausse du déficit fédéral mais s'est réalisée au cours de l'ensemble de la période.

Pour les prochaines années, les prévisions reproduites au tableau 2 de l'annexe et tirées du plan financier de 1986 indiquent, comme on peut s'y attendre, un accroissement de la part des dépenses budgétaires devant être consacrée au service de la dette fédérale; cette part passerait de 20.6% en 1984-85 à 24.5% en 1987-88, ce qui constitue une hausse appréciable. On peut aussi constater que le taux de variation des frais de la dette s'affaiblit dans le cas des deux années de prévisions, à savoir les années 1986-87 et 1987-88, ce qui laisse entendre que ces prévisions sont établies sur la base d'une baisse des taux d'intérêt étant donné la poursuite

de la hausse prévue du ratio de la dette sur le PNB dont nous avons fait état plus haut. On peut donc penser que ces données ne reflètent pas une surestimation du fardeau de la dette mais pourrait aller plutôt dans la direction d'une sousestimation de ce dernier si les taux d'intérêt se maintiennent. Ceci dit, nous pouvons conclure que cette hausse du fardeau de la dette est de nature à continuer à constituer une contrainte financière majeure au plan de l'affectation des ressources publiques fédérales.

Deux catégories de dépenses sont susceptibles de requérir une part soit croissante soit stable des ressources publiques fédérales; ce sont les transferts sociaux et les subventions. Par ailleurs, une part nettement décroissante de ces ressources serait attribuée aux investissements publics et aux dépenses courantes en biens et services.

La part des dépenses publiques consacrée aux paiements de transfert aux particuliers a augmenté au cours de la période de 1975 à 1984 comme on peut le constater en consultant le tableau 3 reproduit en annexe; cette part est passée de 33.4% au début de la période à 34.7% à la fin de la période. Cette évolution apparaît avoir été affectée par les mouvements cycliques; par exemple, on observe une augmentation plus rapide de 1975 à 1978 qui fut une année de creux cyclique et une réduction jusqu'à 1982 correspondant à la dure récession qui a frappé l'économie canadienne. Mais une baisse du ratio transferts-dépenses publiques devrait normalement être décelée à mesure que se poursuit la reprise actuelle depuis 1983. Ce ne serait pas toutefois le cas si l'on se fie aux prévisions du Ministère des Finances pour la période 1984-85 à 1987-88 rapportées au tableau 4 en annexe. Selon ces dernières, la part des dépenses consacrée aux

programmes statutaires qui dans l'ensemble comprennent les programmmes de transferts sociaux[19] continuerait à s'élever au cours de la période, cette hausse étant relativement sensible, soient 2 points, pour une courte période.

Il est assez évident que les déboursés de la sécurité sociale sont marqués du moins pour le moment par une hausse tendancielle au Canada comme dans divers pays occidentaux dotés d'une politique sociale avancée lorsque ces derniers ne peuvent abaisser le taux de chômage substantiel actuel qui persiste au Canada comme dans plusieurs autres pays. Il est possible que cette évolution soit infléchie à la baisse dans le long terme. Par ailleurs, comme nous l'avons vu dans la première partie de ce texte, des changements structurels majeurs seraient de nature à renverser cette tendance à court terme dans le cas des transferts sociaux mais ces changements demeurent non seulement peu prévisibles mais de moins en moins plausibles à la lumière, entre autres, de la déconvenue toute récente du rapport de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage.

Quant au poste des subventions, il comprend les subventions courantes et en capital versées aux entreprises publiques et privées dans le cadre des politiques industrielles fédérales. L'évolution des ressources consacrées à cette fin peut être observée à la lumière des données rapportées au tableau 3. Au cours de l'ensemble de la période 1975-1984, la part des ressources consacrée à cette fonction gouvernementale a eu tendance à s'accroître. Elle est passée de 12,5% au début à 13.9% à la fin de la période. Les fluctuations cycliques semblent avoir joué aussi dans ce cas; les dépenses sur ce plan semblent cependant s'être comportées de façon plutôt procyclique que contracyclique. A partir de 1978, le ratio

subventions-dépenses s'est élevé jusqu'en 1981; après une baisse en 1982, on trouve une remontée de la part de ces dépenses au cours des deux années subséquentes.

Que réserve la période de 1984 à 1988 sur ce plan? Nous ne disposons pas de prévisions nous permettant de déceler l'évolution probable de ce poste de dépenses au cours de cette période. La question à se poser est de se demander si la hausse observée depuis 1978 devrait se poursuivre ou plutôt faire face à une décroissance. L'hypothèse la plus plausible est probablement celle d'une stabilité des dépenses dans ce domaine. Certes, la poursuite de la reprise de même que la privatisation d'entreprises publiques devraient occasionner une réduction des dépenses reliées à la politique industrielle générale au pays. Mais plusieurs autres facteurs peuvent jouer dans un sens contraire. Même la privatisation d'entreprises publiques ne correspond pas nécessairement à un arrêt du soutien économique aux entreprises; les entreprises privatisées peuvent devoir faire appel à ce soutien comme les entreprises publiques. Comme, par ailleurs, l'économie canadienne fait face à de nombreuses difficultés, il n'est pas exclu que ces dernières impliquent un recours des entreprises au soutien de l'Etat pour plusieurs années encore même si ces difficultés ne s'amplifient pas.

A partir des données reproduites au tableau 3, on peut voir que la part des ressources fédérales consacrée à la formation brute de capital fixe a diminué puisqu'elle est passée de 3.5% à 3.0% de 1975 à 1984. Mais, il faut remarquer que cette baisse a été plus sensible pour la majeure partie de la période, une remontée probablement cyclique s'étant effectuée de 1982 à 1984. Même si nous ne disposons pas de données prévisionnelles à ce

sujet, il apparaît évident que, tenant compte des contraintes financières affectant les gouvernements, la réalisation d'investissements publics constitue une faible priorité de l'Etat non seulement actuellement mais pour plusieurs années à venir.

Dans le cas des biens et services, on peut noter au tableau 3 une diminution de la part des dépenses qui passe de 26.2% au début de la période à 25.6% à la fin. Mais des variations sensibles de ce pourcentage peuvent être identifiées à l'intérieur de la période; en effet, on observe une hausse de la part de ces dépenses dans les dépenses totales de 1975 (26.2%) à 1979 (28.6%). Par la suite, le ratio dépenses en biens et services-dépenses fédérales s'est réduit graduellement, le taux de réduction s'accélérant entre 1981 (28.2%) et 1984 (25.6%), ce qui correspond aussi à une évolution procyclique. Un autre indicateur peut présenter de l'intérêt sur ce plan; il s'agit des transferts aux autres niveaux de gouvernement de la part du gouvernement fédéral. Certes, cet indicateur est moins net puisqu'il comporte des transferts statutaires. Mais, on peut aussi constater à partir du tableau 3, une diminution de la part des dépenses fédérales à ce titre, la décroissance ayant débuté dès 1979. En effet, la part des dépenses fédérales allant à ces transferts comportait un maximum en 1979, soit 26.3% des dépenses totales; en 1984, elle était tombée à 22.9%. Comme une partie importante de ces transferts fédéraux aux provinces correspond au financement de biens et services, cette évolution va dans le sens d'une réduction des dépenses des autres gouvernements au titre des biens et des services, y compris les services sociaux.

Comment devrait évoluer la situation sur ce plan au cours des prochaines années? Les prévisions reproduites au tableau 4 en annexe laissent voir un abaissement de la part des dépenses fédérales qui serait consacrée au financement des programmes non statutaires[20] au cours de la période de 1984-85 à 1987-88. En effet, cette part qui était de 44.1% en 1984-85 descendrait à 42.1% en 1987-88. Notons que les programmes statutaires couvrent, dans l'ensemble, les dépenses pour des biens et des services publics ou sociocollectifs. Les prévisions du tableau 4 peuvent donc nous amener à croire que la tendance à l'affaiblissement des dépenses gouvernementales en biens et services est appelée à se poursuivre au cours des prochaines années.

La conclusion générale qu'on peut tirer de cette analyse est que le financement des biens publics et des services sociocollectifs sera soumis à de lourdes contraintes financières étant donné que les arbitrages dans l'affectation des ressources publiques apparaissent devoir favoriser les transferts et nettement défavoriser les biens et services publics dont les services sociocollectifs. Une étude récente du Fonds Monétaire International sur les dépenses sociales publiques des pays avancés aboutit à des résultats qui confirment cette conclusion. Dans le cas des services, cette étude analyse l'évolution passée et prévisible des dépenses d'éducation et de santé, la comparaison se faisant entre le Canada, la France, la République fédérale allemande, l'Italie, le Japon, le Royaume-Uni et les Etats-Unis. Selon cette étude, la proportion du produit intérieur brut que constituent les dépenses publiques dans le domaine de l'éducation diminueront le plus fortement au Canada de 1980 à 2000 par rapport aux autres pays; en effet, ce pourcentage chuterait d'environ un quart alors que

la plus forte baisse de ce dernier atteindrait au plus un cinquième dans les autres pays. Cette diminution plus prononcée des dépenses d'éducation au Canada se réaliserait même si on prévoit des effectifs scolaires stables alors que dans plusieurs autres pays ces effectifs devraient s'abaisser sensiblement. Si on tient compte de cette variable ainsi que du fait qu'une partie de l'enseignement postsecondaire aux Etat-Unis est privé, ce serait au Canada que les dépenses publiques d'éducation décroîtraient le plus fortement et ce, d'une façon sensible, d'ici la fin du siècle (Fonds monétaire international, 1986).

La même étude prévoit une hausse généralisée de la part du produit intérieur brut devant être consacrée aux dépenses de santé au cours des prochaines décennies. Mais c'est dans le cas du Canada que l'accroissement des ressources affectées à ce domaine serait le plus faible parmi les pays avancés couverts par l'étude. Par ailleurs, au point de départ, le coefficient des dépenses de santé retenu était le plus faible au Canada parmi les pays concernés sauf dans le cas du Japon et des Etats-Unis où les dépenses privées demeurent importantes en l'absence de régimes généralisés d'assurance-maladie. D'ailleurs, c'est dans ces deux pays que le taux d'augmentation des dépenses d'ici la fin du siècle serait le plus prononcé tandis que le taux canadien, tel qu'indiqué, serait le plus faible. Au plan comparatif, aucune variable n'expliquerait particulièrement cette faible augmentation des dépenses de santé, sauf une élévation des prix relatifs des services de santé parmi les moins forts. Sur la base de cette étude, les spécialistes du Fonds monétaire concluent à la nécessité de contraindre fortement les dépenses de santé dans tous les pays concernés pour des raisons impératives de finances publiques; ils ne font cependant

pas état de la contribution des services de santé et d'éducation à la croissance économique et à la création d'emplois (Ibid., 1986).

Avant de conclure de façon définitive à un rationnement futur contraignant des services sociocollectifs au Canada, on peut se demander si les provinces qui jouent un rôle important dans le financement de ces services ne pourraient pas compenser l'affaiblissement de la contribution fédérale dans ce domaine. Nous traitons maintenant de cette question dans le cas du Québec dont la situation financière globale n'est certes pas mauvaise.

2.2 Situation financière du Québec

Pour dégager un diagnostic de la situation financière globale du Québec, nous nous appuierons sur un examen des recettes, des dépenses et des déficits publics du Québec ainsi que de l'accumulation des ressources financières de nature sociale auprès de la Caisse de dépôt et de placement du Québec. Sur la base de cet examen, nous dégagerons les possibilités du Québec de financer une expansion des services sociocollectifs si ces dernières sont confirmées à la lumière de notre analyse.

Un examen des comptes économiques du Québec permet d'indiquer de façon synthétique les dimensions essentielles de l'évolution des finances publiques québécoises lorsqu'on les compare avec les finances fédérales imputables au Québec par rapport à l'ensemble canadien. Une première constatation est que les recettes budgétaires du Québec ont augmenté à un rythme plus rapide que les recettes fédérales durant la

période 1975-1984, surtout au cours des années toutes récentes. En fait, les hausses respectives des recettes des gouvernements québécois et fédéral au Québec ont été de 13.1 et de 10.1% en moyenne par année pour l'ensemble de la période mais de 1982 à 1984, ces taux respectifs d'accroissement furent de 9.8 et de 5.4% par année.[21] Du côté des dépenses, les données analogues pour la période de 1975-1984 ont été respectivement de 13.6 et de 12.5% et pour 1982-1984, de 8.0 et de 10.1%.[22] Deux constatations se dégagent donc de ces données. Une première est à l'effet que l'écart du côté des dépenses a été inférieur à l'écart du côté des revenus dans le cas du gouvernement du Québec par rapport au gouvernement fédéral. La seconde est qu'au cours des trois dernières années de la période, non seulement les recettes ont augmenté plus rapidement en termes relatifs dans le cas du gouvernement du Québec mais aussi les dépenses se sont élevées à un rythme sensiblement plus faible. Sur la base de ces constatations, on peut conclure que, si on compare la situation des finances publiques des deux gouvernements, celle du gouvernement du Québec semble s'être nettement améliorée par rapport à celle du gouvernement fédéral au Québec. Il est cependant très important de souligner que cette amélioration demeure toute relative puisque le fardeau de la dette fédérale doit et devra dans le futur être partagé par les contribuables québécois.

L'évolution différente des finances publiques provinciales et fédérales au cours de cette période implique nécessairement que le déficit fédéral devait s'élever par rapport au déficit du Québec, ce que confirment les montants rapportés au tableau 5 en annexe. Par ailleurs, l'évolution récente du déficit provincial apparaît très favorable d'un point de vue économique. En effet, ce dernier en proportion du produit intérieur brut

(PIB) a non seulement commencé à s'abaisser sensiblement à partir de 1981 mais, même en tenant compte d'une remontée en1983, il est devenu inférieur au déficit moyen de la période de 1975 à 1982. Pourtant, à partir de 1982, l'économie du Québec était non seulement aux prises avec une dure récession mais aussi avec une lente reprise qui laissait le Québec à la fin de la période et encore aujourd'hui avec un taux de chômage sensiblement supérieur au taux de l'ensemble canadien. Cette évolution a donc correspondu à la poursuite d'une politique financière procyclique; la poursuite d'une telle politique est assez habituelle au Québec, ce dernier ayant à peu près toujours contré les politiques nationales de stabilisation plutôt que de les appuyer. On aurait quand même dû stabiliser le déficit au cours de la période 1981- 1984 plutôt que de le réduire.

La question se pose donc à savoir si le Québec dispose d'une marge de manoeuvre pour augmenter son déficit au cours des prochaines années. Avant d'apporter une réponse positive à cette question, il y a lieu d'indiquer quelques précisions techniques au sujet des déficits indiqués au tableau 5. En premier lieu, les données du déficit provincial présentées à ce tableau sont des données des comptes économiques qui reflètent l'ensemble des opérations de finances publiques et non pas seulement les opérations budgétaires du Québec.[23] Par ailleurs, on peut se demander si le ratio dette publique-PIB est devenu trop élevé au Québec? Nous ne connaissons pas d'études sérieuses à ce sujet et la poursuite d'une telle étude déborde les objectifs de cet essai. Cependant, tenant compte du fait qu'une partie importante de la dette publique québécoise est non seulement une dette domestique mais aussi une dette dont les titres sont possédés par des organismes gouvernementaux du Québec, on peut penser que ce dernier aurait

pu et pourrait procéder à un étalement plus prononcé de la hausse de la dette comme le fait actuellement le gouvernement fédéral. Par ailleurs, au cours des dernières années, les budgets publics ont comporté des transferts accrus aux entreprises et à leurs actionnaires sous la forme de dégrèvements fiscaux, de subventions diverses et de concessions fiscales (comme, entre autres, les REA). Si on considère ces transferts aux entreprises ou à leurs actionnaires comme des placements ou des investissements plutôt que comme des dépenses courantes, on peut penser que le déficit budgétaire du Québece peut être surestimé. Pour toutes ces raisons, on peut croire que le Québec dispose d'une marge financière plus importante qu'on ne le croit généralement et qu'un niveau plus élevé des déficits budgétaires pourrait être considéré au cours des prochaines années sans que ces derniers n'affaiblissent en aucune façon les finances publiques du Québec.

L'hypothèse d'une marge d'emprunt pour le gouvernement du Québec semble confirmée à l'examen des données reproduites au tableau 6 de l'annexe. Ce tableau indique que jusqu'à 1983, le gouvernement du Québec faisait face à la contrainte de voir la proportion de ses obligations s'accroître dans le portefeuille des placements annuels de la Caisse de dépôt et de placement du Québec. Mais en 1984 et 1985, cette proportion chutait fortement et on peut penser que les mesures budgétaires adoptées récemment par le gouvernement actuel vont aller dans le sens de la poursuite de cette tendance. Cette évolution peut correspondre à une politique de la Caisse de diversifier son portefeuille de titres de façon plus prononcée. Mais elle indiquerait en même temps que le gouvernement se

débrouille assez bien pour financer ses obligations sur le marché des capitaux.

La situation financière favorable du Québec ne résulte donc pas seulement des conditions fiscales avantageuses et d'une position solide sur les marchés des capitaux, mais aussi d'une disponibilité de ressources sociales imposantes. Ces dernières proviennent de l'accumulation de réserves considérables au titre des régimes d'assurances sociales et de retraites supplémentaires dans les secteurs public et para-public. Ces réserves sont plus importantes au Québec que dans le reste du Canada et du monde occidental. En premier lieu, les plans de retraites supplémentaires sont plus capitalisés au Québec par rapport à ceux relevant du gouvernement fédéral qui ne comportent qu'une faible capitalisation; la même constatation peut probablement être faite par rapport au degré moyen de capitalisation des régimes de retraites supplémentaires dans les secteurs public et para-public des autres provinces. En second lieu, les recettes annuelles du régime des rentes du Québec, sur une base de comptabilité de caisse, sont et seraient pour quelques années supérieurs aux déboursés de sorte qu'une accumulation continuera à se matérialiser; dans ce cas cependant, il n'y a pas d'avantages différentiels pour le Québec par rapport aux autres provinces qui peuvent disposer des ressources financières du régime de pensions du Canada pour financer leurs dépenses. Le Québec est cependant en position avantageuse sur ce plan par rapport au gouvernement fédéral qui n'a pas accès aux ressources des régimes de rentes au Canada et par rapport aux gouvernements occidentaux où les régimes publics de retraite ne sont peu ou pas capitalisés. Finalement, deux régimes québécois d'assurances sociales sont des régimes à forte capitalisation par rapport au reste du

Canada et à l'étranger; ce sont les régimes de la santé et de la sécurité au travail et de l'assurance-automobile.

Le tableau 7 en annexe présente les données sur l'évolution des fonds confiés à la Caisse de dépôt et de placement du Québec et provenant des trois catégories de ressources dont nous venons de faire mention. Soulignons que ces fonds correspondent à des surplus d'opérations provenant de l'écart positif entre les cotisations prélevées ainsi que les revenus de placements tirés des fonds des régimes concernés et les dépenses courantes effectuées au titre de ces derniers. Dans les trois cas, on peut observer des augmentations rapides de fonds qui n'ont aucune relation avec l'évolution de la production nationale, des prix, des revenus ou d'autre variables économiques significatives. Il faut aussi noter que les ressources sociales spécifiques au Québec, à savoir les ressources provenant des régimes de santé et de sécurité sociale et d'assurance-automobile, se sont accrues plus rapidement que les autres et, ce particulièrement dans une période défavorable soit celle de 1980-1986 caractérisée par de fortes récessions internationale et domestique. Il est évident que les effets d'une telle accumulation rapide au plan macroéconomique n'ont pu être que déflationnistes à la lumière de l'évolution des investissements au cours de cette période, le dynamisme des investissements n'ayant pas été sensiblement plus marqué au Québec que dans le reste du pays ou qu'à l'étranger.

Le Québec peut donc compter dans l'ensemble sur une situation financière relativement enviable qui pourrait l'amener à accentuer ses émissions de nouvelles obligatations en fonction d'une politique budgétaire

et fiscale expansionniste; une telle politique serait approriée étant donné l'existence d'un taux de chômage beaucoup plus élevé au Québec qu'en Ontario. Pour le moment, le gouvernement du Québec viserait plutôt à stabiliser les dépenses publiques sans réduire nettement le fardeau fiscal et para-fiscal, sa marge de manoeuvre financière servant surtout à compenser les pertes de revenus actuelles et éventuelles des transferts fédéraux.

Sur la base de cette analyse, on peut conclure de façon prudente que l'évolution des politiques financières fédérale et québécoise ne semble pas aller dans le sens d'une solide expansion des services sociaux même si une telle expansion devait correspondre aux préférences de la population. Ces politiques demeurent donc relativement restrictives, visant surtout à contraindre les déficits budgétaires nominaux dans le deux cas, même si, à la différence du déficit fédéral, le déficit québécois n'a pratiquement pas augmenté depuis le début des années quatre-vingt et il a donc diminué sensiblement par rapport au produit intérieur brut au cours de cette période. De son côté, le gouvernement fédéral a vu hausser fortement son déficit nominal et réel au moment de la récession du début des années quatre-vingt; une stratégie financière de réduction de son déficit budgétaire semble donc plus justifiable.

3. SCENARIO REALISTE

Une persistance de distorsions économiques et de politiques publiques plutôt restrictives ne peut que concourir au déroulement d'un scénario d'évolution économique caractérisé par une croissance modérée et un chômage prononcé dans un contexte de ressources financières et humaines abondantes. C'est se scénario qui se concrétise depuis les toutes dernières années et qui est réfléte dans les prévisions économiques à moyen terme disponibles.

Ce scénario peut même être qualifié de pessimiste puisqu'il correspond à une constance de difficultés et de déséquilibres économiques marqués et qu'il est porteur de problèmes sociaux résultant d'un chômage sérieux et d'un rationnement des services sociocollectifs rendant précaire la satisfaction des besoins de la population. Relevons les traits les plus importants de ce scénario.

En premier lieu, la croissance économique demeurerait modérée à moyen terme, cette dernière ressemblant à la croissance atteinte au cours de la période 1975-1985, mais inférieure à celle obtenue durant la période 1960-1975 à une époque où l'épargne des ménages et la disponibilité des ressources humaines étaient limitées. Par ailleurs, les fluctuations économiques devraient être moins prononcées que dans le passé, ce qui pourrait soutenir une croissance demeurant cependant insuffisante. Mais, aucune source d'accélération de la croissance ou aucun choc très favorable à

cette dernière ne sont discernables pour cette période. L'absorption par le marché américain des exportations canadiennes et québécoises ne pourra pas continuer à être aussi favorable qu'elle le fut au cours de la période 1980-1985 où on pouvait observer un taux de croissance rapide de l'économie américaine qui ne semble pas devoir se reproduire dans un avenir immédiat. Une autre attente assez répandue est celle d'un retour durable des investissements privés. Peu de facteurs appuient clairement une telle éventualité, à moins d'une forte reprise internationale favorable à l'économie canadienne et québécoise. Les signes d'une telle reprise ne sont pas visibles à l'horizon.

Du côté de la production, les problèmes de compétitivité pourraient demeurer sérieux à moyen terme. Les rigidités de marché se relâcheront mais les coûts de production des petites entreprises créatrices d'emplois continueront à subir les contraintes d'une para-fiscalité plus lourde au Québec qu'ailleurs. La productivité s'accroîtra mais elle ne sera pas nécessairement une source d'avantages comparatifs pour l'économie québécoise mais plutôt un moyen pour s'ajuster aux conditions de compétitivité canadienne et inernationale. La lutte pour les marchés devrait continuer à être dure si le protectionnisme américain et canadien demeure inchangé et plus prononcée encore dans l'hypothèse d'une libéralisation élargie des échanges. Dans un tel contexte, la politique industrielle pourrait continuer à dicter l'impératif d'un soutien importantde la part des gouvernements aux entreprises moyennes et grandes peu créatrices d'emploi. Le secteur privé demeurerait le moteur principal de l'économie au Québec sans qu'on réalise pleinement à quel point ce secteur est supporté par les gouvernements et les organismes publics.

Les conditions des marchés du travail demeureraient dans l'ensemble inchangées et la lecture que nous pouvons effectuer actuellement des déséquilibres des marchés du travail pourra vraisemblablement être faite à nouveau dans cinq ans, sinon dans dix ans. La croissance de l'emploi serait au mieux un peu plus rapide que l'augmentation de la population active, ce qui impliquera un taux de chômage encore élevé à la fin de la période. La sécurité du revenu beaucoup plus que les opportunités d'emploi continuerait à servir de bouée de sauvetage aux personnes sans emploi comme ce fut le cas au cours des dernières années. Deux phénomènes déjà présents dans le monde du travail s'accentueraient vraisemblablement: ce sont la dualisation des marchés du travail caractérisée par l'importance du travail précaire et à temps partiel et l'élargissement des disparités de salaires par suite de l'action de plusieurs facteurs dont l'extension du chômage à des groupes d'âge plus avancés, ce dernier se concentrant moins chez les jeunes que dans le passé.

Les conditions sociales devraient présenter les mêmes caractéristiques qu'actuellement sauf que nous devrions observer un accroissement des inégalités en dépit d'un maintien des dépenses sociales à un niveau élevé. Ce phénomène s'expliquerait, entre autres, par la dualisation des marchés du travail dont nous avons fait état et par la persistance de taux élevés d'épargne par les ménages nantis dont la richesse s'accroît ainsi rapidement par rapport aux ménages à faibles revenus. La dépendance sociale continuera à être importante à cause de la persistance du chômage, de l'inaptation d'une partie de la main-d'oeuvre à une demande de main-d'oeuvre axée sur les hautes qualifications et de l'extension de la

pauvreté. Le solde migratoire net du Québec devrait demeurer négatif et l'attraction de l'Ontario se rapprochant du plein emploi pour les jeunes Québécois se maintiendrait affaiblissant ainsi le dynamisme de la la société québécoise.

Le scénario exposé plus haut implique que, si l'économie ne fait pas face à des chocs graves au cours des prochaines années, elle ne se porterait pas très bien et demeurerait confrontée à des difficultés sérieuses en plus des déséquilibres persistants attribuables aux lacunes des politiques socio-économiques actuelles. Ce diagnostic vient d'ailleurs d'être conforté par des considérations importantes rapportées dans le récent Exposé annuel du Conseil économique du Canada. Même si ce document se veut optimiste, il revient à maintes reprises sur les difficultés et les déséquilibres de l'économie canadienne. Il met, entre autres, l'accent sur le chômage élevé, le faible dynamisme des investissements, les problèmes sérieux des secteurs des ressources et leurs implications pour les conditions régionales et la nécessité d'une adaptation généralisée de l'économie canadienne aux conditions futures.

Dans le cas du chômage, le Conseil souligne l'écart entre les taux de chômage canadien et américain dans les termes suivants: "Bien que la croissance économique se soit déroulée au même rythme au Canada et aux Etats-Unis depuis trois ans, le taux de chômage reste beaucoup plus élevé de ce côté-ci du 45e parallèle et il est également supérieur au chiffre observé avant la récession de 1982" (Conseil économique du Canada, 1986, p. 10). La faiblesse de la reprise des investissements depuis la récession apparaît un phénomène important pour le Conseil d'autant plus que ce dernier semble

devoir persister au cours des prochaines années. Plusieurs facteurs sont de nature à expliquer cette anémie des investissements dont, entre autres, la faiblesse des prix de base, le niveau élevé des taux d'intérêt et la sous-utilisation de la capacité de l'économie canadienne (Ibid., p.10). De plus, on ne peut compter sur les dépenses publiques en biens et services pour prendre le relais des investissements étant donné les politiques d'austérité budgétaire adoptées par les gouvernements (Ibid., p. 13). Par ailleurs, étant donné la spécialisation de plusieurs provinces canadiennes dans la production de biens provenant de richesses naturelles, les difficultés de plusieurs secteurs de ressources sur les marchés impliquent des baisses de prix et de production qui se répercutent sur les revenus et l'emploi et aggravent les disparités régionales. C'est pourquoi, le Conseil souligne que "Selon nos projections, en l'absence d'une remontée prochaine du prix des produits de base, c'est dans les provinces centrales que se produira une bonne part de la croissance économique du pays au cours de la prochaine décennie. Or, les citoyens de ces provinces ne peuvent demeurer indifférents face aux problèmes que l'effondrement des prix pétroliers et agricoles a créés ailleurs au Canada" (Ibid., p. 75-76). Finalement, le document du Conseil recourt à un langage dur pour qualifier la rigueur de l'adaptation nécessaire pour faire face aux ajustements économiques futurs: "Dans cette optique mondiale, mais aussi dans le contexte de l'expansion future des marchés intérieurs, les personnes, les entreprises et les collectivitités devront s'adapter aux nouvelles réalités engendrées par l'évolution politique, économique et sociale. Cela exigera un effort collectif aussi bien qu'individuel: les localités devront accepter les fermetures d'usines qui auront cessé d'être compétitives; les syndicats de travailleurs et les chefs d'entreprises devront aller au-delà des questions habituelles

soumises à la négociation et s'attaquer aux problèmes des industries et saisir les nouvelles occasions d'expansion et de création d'emplois" (Ibid., p. 77). A plusieurs reprises, le Conseil attire l'attention sur les répercussions sociales défavorables des difficultés économiques prévisibles pour les prochaines années.

Dans de telles conditions, peut-on s'attendre à ce que l'intervention publique socio-économique diminue sensiblement et à ce que l'Etat se déleste de ses larges responsabilités actuelles? Malgré les préférences politiques actuelles et les erreurs du passé, les impératifs de la réalité forceront les gouvernements à continuer à utiliser les instruments de l'Etat, sinon pour améliorer la situation socio-économique, du moins pour l'empêcher de se détériorer.

Ce scénario ne peut être qualifié d'optimiste puisqu'il correspond à un taux de chômage de vingt à vingt-cinq pour cent plus élevé que le chômage d'avant la récession après quatre années de reprise et dans le contexte d'une économie américaine particulièrement prospère. Même si l'économie ontarienne se porte bien, les autres régions canadiennes font face à des difficultés économiques et l'économie québécoise ne reflète que partiellement les conditions favorables de la province voisine. Pourtant, il nous semble qu'un scénario optimiste à l'américaine pourrait être envisagé si des politiques de croissance accélérée incorporant des réformes structurelles sérieuses étaient mises en place. La section suivante du texte traite des caractéristiques de ce scénario optimiste.

4. SCENARIO OPTIMISTE ET POLITIQUES DE CROISSANCE

Le scénario optimiste dont il vient d'être question en serait un de croissance économique rapide, de forte création d'emplois, d'un dynamisme puissant des investissements, d'une large capacité d'adaptation de l'économie ainsi que d'un affaiblissement du fardeau fiscal et para-fiscal. La spécification d'un tel scénario exigerait une revue de nombreux leviers économiques pouvant concourir à la réalisation d'un tel scénario, ce qui déborde nettement le cadre de cet essai. Aussi, nous limiterons-nous à dégager les caractéristiques d'un tel scénario intitulé croissance à l'américaine et à énumérer les objectifs et les instruments de réalisation d'un tel scénario en contexte canadien et québécois.

4.1 Scénario optimiste à l'américaine

Le phénomène central de la croissance économique américaine des années quatre-vingt par rapport à la croissance canadienne est celui de l'évolution du taux de chômage qui constitue un indicateur-clé de la performance de toute économie. Dans le cas américain, le taux de chômage est retombé dès 1984 à son niveau d'avant la récession et ce taux inférieur d'un tiers au taux canadien devrait, selon les travaux prévisionnels, persister durant l'ensemble de la décennie actuelle, l'écart entre les taux américain et canadien ne s'estompant qu'à partir des années quatre-vingt-dix sans toutefois disparaître à long terme. Pourquoi un tel écart s'est-il creusé alors que durant toute la période d'après-guerre, les taux canadien et

américain de chômage ont été assez rapprochés et surtout ont suivi une trajectoire analogue? Cette question est trop vaste pour être traitée ici. Mais nous croyons utile d'illustrer ce que pourrait être un scénario optimiste pour les prochaines années à partir de certains traits de la croissance américaine des années quatre-vingt dans une perspective comparative avec l'évolution de l'économie canadienne.

De 1981 à 1985, le taux de croissance américain a été légèrement supérieur au taux canadien; par ailleurs, si l'on ne retenait que la période 1983-1985, ce taux serait comparable (Conseil économique du Canada, 1986). Le retour au taux de chômage d'avant la récession ne s'explique donc pas vraisemblablement par une croissance beaucoup plus rapide de l'économie américaine par rapport à l'économie canadienne. De plus, dans ses échanges extérieurs, l'économie américaine a été fortement défavorisée par rapport à l'économie canadienne; en effet, au cours de la période cruciale de 1981 à 1984 que nous retiendrons dans cette courte analyse, les exportations réelles ont diminué aux Etats-Unis alors qu'elles se sont élevées fortement au Canada. Il aurait donc dû en résulter une chute du chômage au Canada. De fait, si le taux de change américain était demeuré stable au moment de la reprise américaine et si les exportations s'étaient maintenues, on peut croire que le taux de chômage américain aurait diminué plus encore; il aurait probalement défoncé le plancher du taux de chômage non inflationniste; mais ce n'est pas ce qui est arrivé car la valeur du dollar américain s'est fortement appréciée et la balance commerciale américaine s'est nettement détériorée.

Quel mécanisme puissant a-t-il pu contribuer à inverser cette évolution du chômage entre les deux pays? Il semble bien que la réponse se trouve en bonne partie dans une croissance très différente de la demande domestique. En effet, la demande intérieure a stagné au Canada alors qu'elle s'élevait rapidement aux Etats-Unis. Les composantes de la demande intérieure sont la consommation des ménages, les achats des administrations publiques et les investissements. Certes, ces derniers ont connu une forte expansion outre-frontière par rapport à ce qui s'est passé au Canada. Mais, dans l'ensemble, les investissements réagissent plutôt à l'état de l'économie que l'inverse; en d'autres termes, si les conditions économiques sont favorables, les investissements s'élèvent à moins de l'existence d'une surcapacité notoire de production. La poussée des investissements américains ne s'expliquant pas par le dynamisme des exportations, il faut donc regarder plutôt ce qui est advenu des dépenses de consommation et des achats des administrations.

Avant de traiter de ces derniers, si l'on regarde les dépenses publiques dans leur ensemble, il n'y a pas eu beaucoup de différence entre les deux pays. De fait, les dépenses publiques en termes réels ont augmenté plus vite au Canada pour l'ensemble des gouvernements et sensiblement plus rapidement dans le cas du gouvernement fédéral canadien au cours de la période 1981-1984. Vu l'impact traditionnellement attribué aux dépenses publiques, il aurait dû aussi dans ce cas en résulter une baisse du chômage canadien par rapport au chômage américain. Il faut donc chercher plus avant pour trouver une explication plausible à ce phénomène. Cette dernière peut se trouver, en partie du moins, du côté de la composition des dépenses fédérales; en effet, les achats de biens et services effectués par le

gouvernement américain se sont accrus beaucoup plus rapidement que les achats des administrations publiques au Canada. C'est donc dire que la part des transferts qui constitue l'autre composante des dépenses publiques à part les achats en biens et services s'est sensiblement réduite dans l'ensemble des dépenses du gouvernement américain alors que l'inverse s'est réalisé au niveau fédéral canadien. Comme l'effet multiplicateur des dépenses en biens et services est plus prononcé que celui des transferts, cette évolution a pu contribuer à stimuler l'emploi aux Etats-Unis par rapport au Canada.

L'autre facteur du côté de la demande est celui d'un accroissement beaucoup plus rapide des dépenses de consommation des ménages américains par rapport aux ménages canadiens. Deux éléments peuvent contribuer à expliquer ce phénomène: ce sont une hausse sensiblement plus faible des recettes fiscales américaines (globales et fédérales) que les recettes gouvernementales canadiennes et une stabilité de l'épargne des ménages américains par rapport à une élévation de cette épargne du côté canadien. Or, la hausse des dépenses de consommation des ménages américains a eu une incidence marquée sur la croissance de l'emploi puisqu'elle s'est concentrée dans les services par rapport aux biens, les principales catégories de services profitant de cette expansion des dépenses étant les services sociaux (santé, enseignement privé et services sociaux divers) et les services financiers et immobiliers (Ecalle, 1986)

Les effets d'emplois résultant du dynamisme de la demande intérieure américaine se sont caractérisés par une forte hausse de l'emploi dans les services aux entreprises, les services sociaux et les finances, les

assurances et l'immobilier (Ibid., 1986); les effectifs ont aussi crû dans le commerce mais de façon moins prononcée. Ce qu'il est encore plus intéressant de noter, c'est que les tendances récentes de l'emploi dont nous venons de faire état devraient se poursuivre aux Etat-Unis au cours de la décennie de 1985 à 1995, les taux d'augmentation de l'emploi les plus élevés devant se réaliser d'abord dans les services aux entreprises mais ensuite dans les services sociaux, ces derniers démontrant une expansion sensiblement plus forte que la création d'emplois dans l'ensemble du secteur tertiaire de l'économie américaine. A partir de ces constatations, nous pouvons donc souligner, comme nous le ferons plus bas, qu'à partir de l'expérience américaine, les services sociaux peuvent jouer un rôle important dans la progression de l'emploi et, par conséquent, dans la lutte au chômage.

Les conditions d'offre des services sont aussi propices à l'expansion de l'emploi selon l'expérience américaine (Ibid., 1986). Ces conditions sont caractérisées par une proportion élevée d'emplois indépendants et par une prédominance de petites entreprises; or, ces dernières sont particulièrement créatrices d'emplois selon les multiples observations qui ont été faites au cours des années récentes. D'autres conditions vont évidemment dans le même sens: ce sont, par exemple, une plus grande flexibilité des salaires dans les services que dans l'industrie, une organisation plus souple du travail et une plus grande latitude des entreprises dans l'utilisation des ressources humaines. Finalement, la déréglementation qui a touché certains services et freiné la hausse des prix et des salaires dans ces domaines a pu contribuer à l'évolution dynamique de l'emploi dans le contexte américain des années récentes (Ibid., 1986). Dans

l'ensemble, les conditions de flexibilité des marchés, y compris des marchés du travail, à partir du début des années quatre-vingt ont pu contribuer à soutenir les rendements du capital et le dynamisme des investissements.

Ce bref exposé de l'évolution récente de l'économie américaine n'implique pas que cette dernière n'a pas affronté des problèmes sérieux. De fait, la forte stimulation de l'économie américaine et les anticipations optimistes qu'elle a engendrées ont poussé à la hausse le taux de change américain, ce qui devait creuser graduellement le déficit de la balance commerciale alors que le déficit fédéral demeurait indument élevé. Ce qui est surprenant, c'est que l'économie canadienne qui disposait d'avantages plus marqués que l'économie américaine soit un secteur extérieur en excellent état en plus d'une politique budgétaire expansionniste durant la même période n'ait pas réussi à ramener le taux de chômage canadien à son niveau d'avant la récession.

4.2 Politiques de croissance

Pour envisager un scénario de croissance de la production et surtout de l'emploi dans le contexte économique canadien et québécois, faut-il reproduire les politiques socio-économiques américaines, les politiques étroitement économiques n'étant pas très différentes? Nous ne le croyons pas car l'adoption de telles politiques, non seulement serait perçue comme un recul social sérieux, mais n'est probablement pas nécessaire. L'économie canadienne a réalisé dans le passé une croissance rapide de la production et de l'emploi tout en appliquant des politiques socio-économiques assez différentes des politiques américaines. Ce qui est

essentiel, c'est d'opter pour des politiques de croissance économique rapide basée sur une demande intérieure dynamique permettant d'assurer le plein emploi, tout en capitalisant sur les avantages que présentent les exportations pour l'économie canadienne et québécoise.

Pour ce faire, la poursuite de grands objectifs devrait être engagée vigoureusement et les moyens appropriés à leur réalisation mis en place. Une ébauche des uns et des autres est présentée plus bas; à notre sens, des solutions plus convaincantes seraient disponibles si les travaux économiques récents avaient porté sur la croissance économique et non seulement sur la libéralisation des échanges comme un des moyens de stimuler la production et l'emploi. Quels seraient donc les objectifs majeurs à poursuivre à cette fin? A notre sens, il faudrait assurer une hausse sensible de la demande intérieure dans la dépense nationale, une nette amélioration du fonctionnement des marchés du travail, un abaissement des coûts réels de production des biens et services et un rééquilibrage à moyen terme des finances publiques fédérales. Voyons maintenant une énumération des instruments pouvant possiblement permettre d'atteindre ces objectifs. Nous pouvons les classer par objectif même si une analyse d'interdépendance propre à en justifier la pertinence serait beaucoup plus convaincante. Soulignons que les instruments énumérés plus bas n'incluent pas seulement les mesures de rationalisation déjà évoquées mais aussi des mesures compensatoires propres à en neutraliser les coûts et à lever les obstacles à leur adoption. Ils débouchent donc sur une large restructuration des politiques socio-économiques.

Pour stimuler la demande intérieure dans les conditions prévisibles pour les prochaines années, il faudrait renverser la tendance à la baisse des dépenses publiques réelles en biens et services et procéder à un accroissement sensible de ces dernières. Pour ce faire, il faudrait augmenter les investissements publics et les dépenses courantes en biens et services incluant, entre autres, les services sociaux. Ces dépenses devraient être structurées de façon à créer de nouveaux emplois stables et réguliers et non pas à augmenter les revenus réels de la main-d'oeuvre déjà engagée dans ces secteurs d'activité. Il faudrait aussi prendre des moyens propres à stimuler fortement les dépenses de consommation des ménages au moyen d'une redistribution effective des revenus, d'une réduction du fardeau fiscal, d'une tarification plus prononcée des biens et services sociocollectifs dans un contexte de stabilité des prix. La redistribution des revenus devrait alors aller dans le sens d'une meilleure redistribution verticale et intergénérationnelle en faveur des jeunes ménages au moyen de l'établissement d'un revenu garanti comportant de faibles taux de taxation marginale par rapport aux taux de l'aide sociale, de la mise en place de vastes programmes de formation-emploi pour les jeunes hors du système de formation scolaire et postsecondaire et d'une élévation des subsides versés aux jeunes aux études y compris au niveau des études secondaires. La tarification de biens et services sociocollectifs devrait s'appliquer dans le cas où ces derniers comportent des rendements privés substantiels et devrait être établie à des prix qui n'engendrent pas des risques de pauvreté pour les ménages qui les consomment. Quant aux deux autres instruments, soit la réduction du fardeau fiscal et le maintien de la stabilité des prix, ils pourraient s'inscrire dans le cadre des moyens propres à atteindre les autres objectifs majeurs indiqués plus haut.

Dans les conditions de protection socio-économique et de régulation qui prévalent sur les marchés du travail actuels, il n'est pas facile d'arriver à une croissance domestique rapide et à un faible niveau de chômage. Pour ce faire, des mesures sérieuses d'incitation au travail, à la formation, à la mobilité et au cumul des revenus entre les membres des unités familiales seraient essentielles. Ces mesures pourraient consister dans les moyens de redistribution déjà mentionnés mais aussi dans une réforme de l'aide sociale et dans une rationalisation de l'assurance-chômage dont il a été largement question récemment ainsi que de l'indemnisation des accidents du travail et des maladies professionnelles au Québec particulièrement. La régulation du travail au Québec surtout devrait se rapprocher nettement de celle qui existe dans le reste du Canada et la régulation canadienne devrait favoriser la flexibilité des marchés du travail. Des changements appropriés devraient alors être apportés à la législation du travail québécoise et canadienne.

Une des variables affectant les coûts de production et constituant une des sources des rigidités des marchés est celle des impôts grevant ces coûts. Parmi les impôts qui entrent directement dans ces derniers, il faut noter la taxation sur la masse salariale et les taxes d'affaires qui comprennent, entre autres, les frais de l'assurance automobile portant sur les activités industrielles et commerciales. Or, ces impôts reposant en large partie sur des cotisations sociales sont sensiblement plus élevés au Québec et ne sont pas nécessairement compensés dans le cas des petites entreprises par le fardeau fiscal plus faible au Québec au titre des impôts des corporations. De toute façon, il faudrait probablement non

seulement éliminer les écarts au titre de ces prélèvements entre le Québec et au moins l'Ontario, mais il faudrait aussi songer à ramener ces derniers à un niveau inférieur à celui de cette dernière province car le problème du chômage à court et à moyen terme est beaucoup plus sérieux au Québec qu'en Ontario. Dans une perspective nationale, il faudrait prendre des mesures de freinage des coûts des assurances sociales en rapprochant ces programmes du modèle de l'assurance plutôt que de celui du soutien du revenu. Par ailleurs, il y a lieu de se demander si les bénéficiaires ne devraient pas contribuer au financement de ces programmes étant donné la part des transferts par rapport aux cotisations versées dans les bénéfices attribués aux ménages à partir de ces programmes.

Sur les autres plans de l'atteinte d'une plus grande efficacité des conditions de production des biens et services, on peut noter, en plus des importantes mesures d'amélioration du fonctionnement des marchés du travail mentionnées plus haut, l'adoption par les entreprises de modalités d'une organisation du travail plus flexible, d'une collaboration patronale-ouvrière plus poussée, d'une participation des travailleurs aux profits des entreprises. Du côté des politiques gouvernementales, une règlementation moins serrée de l'activité économique et l'élimination des barrières commerciales à l'intérieur du pays pourraient aussi contribuer à la stimulation de l'activité économique et de l'emploi.

En ce qui a trait au rééquilibrage des finances publiques, la question se pose à peu près exclusivement dans le cas des finances fédérales, lesquelles jouent cependant un rôle de premier plan dans le pays. Dans le cadre du plan financier fédéral de 1986, toute la marge de

manoeuvre additionnelle pouvant se dégager d'une évolution économique plus favorable que celle prévue pourrait être consacrée plutôt à l'allègement du fardeau fiscal des ménages canadiens qu'au financement de dépenses publiques additionnelles. De plus, la réforme fiscale prévue devrait comporter une diminution sensible des taux marginaux d'impôt mais plus prononcée pour les ménages à faibles revenus que pour les ménages nantis. Pour financer les dépenses accrues par les mesures expansionnistes exposées plus haut, il serait alors impératif de diminuer la facture des dépenses des programmes sociaux. Cette diminution pourrait affecter les programmes universels comme l'assurance-chômage, la sécurité de la vieillesse, les allocations familiales. Elle devrait être complémentée par l'élimination des exemptions et déductions de nature sociale qui ne correspondent pas à la satisfaction des besoins essentiels des ménages. Une désindexation partielle des programmes de transferts sociaux, sauf le revenu garanti, serait aussi un moyen utile pour faciliter le financement des nouvelles mesures dans une perspective de moyen terme. Finalement, les subventions aux entreprises seraient nécessairement réduites à mesure que se réalise le retour de l'économie à des conditions d'équilibre stable. A la limite, le déficit fédéral pourrait même être maintenu à un niveau plus élevé si les mesures adoptées étaient de nature à stimuler fortement et rapidement l'activité économique et l'emploi. De leur côté, les provinces dont la situation financière est assez bonne devraient augmenter leurs déficits pour assurer leur part au financement de la mise en place d'un revenu garanti et d'une expansion appropriée des services sociocollectifs.

Autant les objectifs de croissance et d'emploi identifiés au début de cette section apparaissaient désirables, autant les moyens pour les

atteindre semblent constituer une médecine amère et désagréable. Ce n'est d'ailleurs pas notre prétention d'affirmer que ce sont là les seuls moyens pour retrouver une véritable prospérité économique comme celle que le Canada a déjà connue et celle que nous pouvons observer outre-frontière en dépit des problèmes de balance commerciale et des carences des politiques sociales dans le pays voisin. Mais ne faudrait-il pas tenter de reconjuguer à nouveau prospérité économique et développement social? Cependant, même dans le cas d'une restructuration comprenant des modalités de compensation des coûts des mesures de rationalisation, ces dernières nécessiteraient la mise en place de mesures restrictives qui pourraient aisément être rejetées faute d'appuis politiques pour en assurer l'adoption.

Pourtant, une restructuration des politiques et des programmes socio-économiques pourrait provoquer une croissance économique accentuée, conduire au plein emploi, réduire la part des ressources publiques consacrée aux transferts sociaux et contribuer à une expansion des services sociaux en fonction des préférences de la population et des impératifs de développement social et technologique des pays avancés. Elle rendrait aussi possible un élargissement de la marge de manoeuvre financière du gouvernement fédéral. L'utilisation de cette marge de manoeuvre en conjonction avec celle du gouvernement du Québec pourrait servir à des fins de développement économique sous la forme de réduction des impôts et de nouveaux programmes stimulants au plan de la croissance et de l'emploi.

CONCLUSION

A partir d'une combinaison de politiques et de programmes socio-économiques fédéraux et québécois, la population du Québec peut compter sur une large protection socio-économique. Parce que reposant sur des fondements qui ne privilégient pas suffisamment les impératifs de l'efficacité économique, les modalités actuelles de cette protection sont devenues une source de distorsions économique. Une correction de ces distorsions pourrait être envisagée au moyen d'une restructuration des politiques socio-économiques favorisant l'établissement de meilleures conditions d'équilibre des consommateurs et des ménages.

Cependant, en dépit du fait qu'une restructuration des politiques et des programmes pourrait contrer les coûts et les obstacles de l'adoption de mesures restrictives constituant une partie intégrante de cette restructuration, cette dernière n'est pas susceptible de retenir l'appui des gouvernements et de la population justement à cause des mesures restrictives qu'elle comporterait. Il y a donc lieu de croire que le statu quo en matière d'intervention socio-économique prévaudra vraisemblablement au cours des prochaines années. Par conséquent, un scénario optimiste de développement économique et social ne peut probablement pas être envisagé pour la prochaine décennie. De plus, dans le contexte du scénario réaliste prévisible, la persistance des distorsions associées aux politiques et aux programmes socio-économiques continuerait à constituer une source de pertes économiques sérieuses et à contraindre la croissance économique et

l'emploi. Finalement, les politiques socio-économiques occasionneraient encore pour plusieurs années à venir un fardeau fiscal et para-fiscal élevé pour le Québec alors que l'accumulation des actifs des régimes sociaux continuerait à financer des placements de nature financière et économique sans retombées importantes au plan social. Dans ce contexte, les contraintes financières limitant le développement social demeureraient lourdes de sorte qu'une expansion appropriée des services sociaux pourrait être exclue pour nombre d'années.

ANNEXE

Tableau 1 - Dépenses fédérales et frais d'intérêt sur la dette fédérale selon les comptes nationaux, 1975-1984.
(en millions de dollars courants)

	Dépenses fédérales 1	Frais d'intérêt sur la dette 2	2/1 (en %)
1975	35,508	3,705	10.4
1976	38,704	4,519	11.7
1977	43,811	5,101	11.6
1978	49,016	6,410	13.1
1979	52,717	8,080	15.3
1980	61,039	9,897	16.2
1981	72,095	13,739	19.1
1982	86,055	16,675	19.4
1983	94,507	17,412	18.4
1984	107,173	21,320	19.9

Source: Revue économique, Ministère des Finances, 1985, p. 130, tableau de référence 50.

Tableau 2 - Dépenses budgétaires fédérales et frais d'intérêt sur la dette publique, 1984-85 à 1987-88.
(en millions de dollars courants)

	Dépenses budgétaires 1	Frais d'intérêt sur la dette publique 2	2/1 (en %)
1984-85(1)	109,115	22,456	20.6
1985-86(2)	112,250	25,610	22.8
1986-87(3)	116,740	27,375	23.4
1987-88(3)	119,965	29,370	24.5

Source: Le plan financier, Ministère des Finances, p. 47, tableau 4.2.

(1) Chiffres réels.
(2) Estimations provisoires.
(3) Prévisions.

Tableau 3 - Dépenses fédérales à l'exclusion du service de la dette et ventilation de ces dépenses selon les comptes nationaux, 1975-1984.

(en millions de dollars courants)

	Dépenses	Transferts aux particuliers	2/1	Subventions[1]	2/1
	1	2	(en %)	3	(en %)
1975	31,803	10,620	33.4	4,059	12.8
1976	34,185	11,533	33.7	3,302	9.7
1977	38,710	13,089	33.8	3,349	8.7
1978	42,606	14,647	34.4	3,860	9.1
1979	44,637	14,657	32.8	4,527	10.1
1980	51,142	16,470	32.2	7,036	13..8
1981	58,356	18,864	32.2	8,108	13.9
1982	69,380	24,380	35.1	8,973	12.9
1983	77,095	28,178	36.5	10,211	13.2
1984	85,853	29,764	34.7	11,905	13.9

	Formation brute de capital fixe	4/1	Biens et services	5/1	Transferts aux autres gouvernements	6/1
	4	(en %)	5	(en %)	6	(en %)
1975	1,125	3.5	8,329	26.2	7,670	24.1
1976	1,158	3.4	9,670	28.3	8,522	24.9
1977	1,163	3.0	11,142	28.8	9,967	25.7
1978	1,206	2.8	12,018	28.2	10,875	25.5
1979	911	2.0	12,788	28.6	11.754	26.3
1980	1,008	2.0	13,797	27.0	12,831	25.1
1981	995	1.7	16,482	28.2	14,087	24.1
1982	1,341	1.9	18,920	27.2	15,766	22.7
1983	1,609	2.3	19,738	25.6	17,361	22.5
1984	2,617	3.0	21,948	25.6	19,619	22.9

Source: Revue économique, Ministère des Finances, 1985, p. 130, tableau de référence 50.

(1) Le poste subventions comprend aussi les subventions en capital et les transferts aux non-résidents.

Tableau 4 - Dépenses budgétaires fédérales à l'exclusion des frais de la dette publique et dépenses pour les programmes statutaires et non-statutaires, 1984-85 à 1987-88.
(en millions de dollars courants)

	Dépenses budgétaires	Programmes statutaires	Programmes non-statutaires	3/1
	1	2	3	(en %)
1984-85(1)	86,659	48,419	38,240	44.1
1985-86(2)	86,640	48,930	37,710	43.5
1986-87(3)	89,365	51,375	37,990	42.5
1987-88(3)	90,595	52,414	38,181	42.1

Source: Le plan financier, Ministère des Finances, p. 47, tableau 4.2

(1) Chiffres réels.
(2) Estimations provisoires.
(3) Prévisions.

Tableau 5 - Produit intérieur brut et déficits publics au Québec, 1975-1984.

(en millions de dollars courants)

	Produit intérieur brut	Déficits du Québec	2/1	Déficits fédéraux au Québec	3/1
	1	2	(en %)	3	(en %)
1975	39,715	638	1.6	2,204	5.5
1976	46,671	1,022	2.2	1,564	3.4
1977	50,575	1,403	2.8	2,644	5.2
1978	56,553	606	1.1	3,770	6.7
1979	62,977	1,273	2.0	3,664	5.8
1980	70,312	2,463	3.5	4,275	6.1
1981	80,015	2,080	2.6	5,161	6.5
1982	84,009	1,358	1.6	7,749	9.2
1983	90,432	867	1.0	8,632	9.5
1984	97,631	1,276	1.3	9,291	9.5

Source: Comptes économiques des revenus et des dépenses, Bureau de la Statistique du Québec, p. 24-25, tableau 1 et p. 80-87, tableau 43.

Tableau 6 - Placements en obligations du Québec et placements totaux de la Caisse de dépôt et placement du Québe, 1976-1985.
(en millions de dollars courants)

	Obligations du Québec	Placements totaux	1/2 (en %)
1976	1,463.9	5,223.9	28.0
1977	1,867.6	6,288.0	29.7
1978	2,426.4	7,825.5	31.1
1979	3,166.8	9,554.8	33.1
1980	4,094.2	11,507.6	35.6
1981	5,023.7	13,639.3	36.8
1982	5,965.8	15,904.4	37.5
1983	6,750.1	17,851.3	37.8
1984	6,991.0	19,745.2	35.4
1985	7,171.0	22,067.8	32.5

Source: Etats financiers et statistiques financières, Caisse de dépôt et placement du Québec, 1985, p. 39, tableau 19.

Tableau 7 - Fonds provenant des cotisations des régimes d'assurances sociales et confiés à la Caisse de dépôt et placement du Québec, 1976-1985.

(en millions de dollars courants)

	CSST[1] et RAAQ[2] 1	Variations annuelles (en %)	Régie des rentes 2	Variations annuelles (en %)
1976[3]	414.9		4,009.0	
1977[3]	539.1	29.9	4,617.0	15.2
1978	1,017.1	88.7	5,272.0	14.2
1979	1,541.8	51.6	5,991.4	13.6
1980	2,107.3	36.7	6,858.2	14.5
1981	2,641.3	25.3	7,757.8	13.1
1982	3,268.5	23.7	8,648.2	11.5
1983	3,769.9	15.3	9,449.1	9.3
1984	4,223.7	12.0	10,119.2	7.1
1985	4,825.6	14.3	11,328.0	11.9

Source: Etats financiers et statistiques financières, Caisse de dépôt et placement du Québec, 1985, p.36, tableau 17.

(1) Commission de la santé et sécurité du travail.
(2) Régie de l'assurance-automobile du Québec.
(3) La RAAQ n'a commencé à confier des fonds à la Caisse de dépôt et de placement qu'en 1978, ce qui explique le taux élevé d'accroissement des fonds en 1978.

NOTES ET REFERENCES

* L'auteur remercie particulièrement son collègue le professeur Antonio Lagana pour ses réflexions sur les questions traitées dans ce texte tout au long de son élaboration. Ces remerciements doivent s'étendre à J.-A. Boulet, N. Chadillon, L. Charette, A. Raynauld et M. Renaud pour leurs commentaires à l'auteur sur l'ensemble ou sur certaines parties du texte. La responsabilité du contenu de ce dernier et des erreurs qu'il peut inclure est exclusivement celle de l'auteur.

La forme masculine utilisée dans le texte réfère à la personne qu'elle soit de sexe masculin ou féminin; cette forme n'a été retenue que pour éviter d'alourdir le texte.

1. Peu de travaux comparatifs sur les effectifs des programmes au Québec par rapport à d'autres régions canadiennes ou à des pays étrangers n'ont été réalisés sauf le Gouvernement du Québec, Livre blanc (1984) qui contient un examen comparatif des effectifs de l'aide sociale ainsi que du fardeau fiscal entre le Québec et l'Ontario. Lacroix (1985) traite des grèves au Québec par rapport à l'Ontario.

2. Etant donné la gratuité d'un large éventail de services sociaux, le rationnement dont il est question se concrétise au moyen de contraintes du côté des ressources occasionnant, entre autres, une hausse des bénéficiaires par membre du personnel, un alourdissement des charges de travail, un vieillissement de l'équipement.

3. Nombre de considérations sur l'incidence des politiques et des programmes socio-économiques exposées dans le texte proviennent des travaux sur le programme canadien d'assurance-chômage dont l'auteur s'est inspiré pour aboutir à certaines généralisations sur les répercussions d'ensemble de ces politiques et de ces programmes.

4. Ministère des Finances, (1986a), 134, tableau XI.

5. Ibid., 18, tableau 1.3.

6. Bruce et Purvis, (1986), 62, tableau 2-3; 63, tableau 2-4.

7. Conseil économique du Canada, (1986), 14.

8. Ministère des Finances, (1986b), 19.

9. Bruce et Purvis, (1986), 67.

10. Bossons, (1986), 100.

11. Bruce et Purvis, (1986) et Bossons (1986).

12. Conseil économique du Canada, (1986), 13, tableau 2-3.

13. Ministère des Finances, (1986a), 3, tableau 1.1.

14. Ibid., 47, tableau 4.2.

15. Conseil économique du Canada, (1986), 33.

16. Ibid., 37.

17. Ibid., 36.

18. Les dépenses fédérales par rapport aux dépenses publiques globales s'élevaient à 46.5% en 1975 et à 48.3% en 1985.

19. Les principaux programmes statutaires fédéraux sont les suivants: assurance-chômage, sécurité de la vieilless, financement des programmes établis, transferts fiscaux, régime d'assistance publique du Canada, allocations familiales.

20. Les programmes non statutaires sont, dans l'ensemble, les programmes qui font l'objet d'appropriations budgétaires annuelles.

21. Bureau de la statistique du Québec, (1986), 82-83, tableau 43.

22. Ibid., 84-85, tableau 43.

23. Le Québec dispose de caisses de retraite et d'assurances sociales qui accumulent une épargne positive; cette dernière réduit le déficit du secteur public dans son ensemble tout en n'étant pas inscrite dans les opérations budgétaires.

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 - Dépenses fédérales et frais d'intérêt sur la dette fédérale selon les comptes nationaux, 1975-1984

Tableau 2 - Dépenses budgétaires fédérales et frais d'intérêt sur la dette fédérale, 1984-85 à 1987-88.

Tableau 3 - Dépenses fédérales à l'exclusion du service de la dette et ventilation de ces dépenses selon les comptes nationaux, 1975-1984.

Tableau 4 - Dépenses budgétaires fédérales à l'exclusion du service de la dette et dépenses pour les programmes statutaires et non statutaires, 1984-85 à 1987-88.

Tableau 5 - Produit intérieur brut et déficits publics du Québec selon les comptes économiques, 1975-1984.

Tableau 6 - Placements en obligations du Québec et placements totaux de la Caisse de dépôt et placement du Québec, 1976-1985.

Tableau 7 - Fonds provenant des cotisations des régimes d'assurances sociales et confiés à la Caisse de dépôt et placement du Québec, 1976-1985.

BIBLIOGRAPHIE

(1) Beach, C.M. et S.F. Kaliski, (1986), "Structural Unemployment: Demographic Change or Industrial Structure?" Canadian Public Policy, 12, 356-367.

(2) Beausoleil, G., (1986), "Politiques et programmes socio-économiques - Incidences et alternatives", document, Conseil économique du Canada, Ottawa.

(3) Beausoleil, G., (1985), "Déséquilibres des marchés du travail et politiques socio-économiques au Canada", exposé présenté à l'Université Nationale Autonome de Mexico, Mexico, 6 août 1985.

(4) Beausoleil, G., (1984), "Les coûts et les bénéfices du régime" dans Régimes de santé et sécurité et relations de travail, 39ième Congrès des relations industrielles de l'Université Laval, Québec. ch. 9.

(7) Bossons, J., (1986), "Des questions soulevées par l'analyse des déficits de l'Etat" dans J. Sargent, Les politiques budgétaire et monétaire, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, ch. 2, Réplique 1.

(8) Bruce, N. et D.D. Purvis, (1986), "Les conséquences des déficits", dans J. Sargent, Les politiques budgétaire et monétaire, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, ch. 2.

(9) Bureau de la statistique du Québec, (1986), Comptes économiques des revenus et des dépenses, Les Publications du Québec, Québec.

(10) Caisse de dépôt et placement du Québec, (1985), Etats financiers et statistiques financières, Montréal.

(11) Caisse de dépôt et placement du Québec, (1986), Cycles et tendances, Montréal, décembre.

(12) Carmichael, E.A., (1986), Reorienting the Canadian Economy, C.D. Howe Institute, Toronto.

(13) Commission d'enquête sur l'assurance-chômage, (1986), Rapport, Gouvernement du Canada, Ottawa.

(14) Comission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, (1985), Rapport, Gouvernement du Canada, Ottawa, vol. 2.

(15) Conseil économique du Canada, (1986), En pleine mutation, Vingt-troisième Exposé annuel, Ottawa.

(16) Conseil économique du Canada, (1982), Pénuries et carences. Travailleurs qualifiés et emplois durant les années 80, Ottawa.

(17) Cousineau, J-M., (1986), "L'assurance-chômage et les ajustements sur les marchés du travail", dans F. Vaillancourt, La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, ch. 5.

(18) Cousineau, J.-M. et R. Lacroix, (1985), "La position concurrentielle du Québec: une analyse comparative des marchés du travail québécois et ontariens", dans Le marché du travail, Institut C.D. Howe Comité-Québec, Montréal, ch. 3.

(19) Contandriopoulos, A.P., (1983), "Le niveau de financement des services de santé: quelques critères d'appréciation", document, Université de Montréal.

(20) Dungan, P., M. MacGregor et A. Plourde, (1984), National Projection through 1995, Study 84-5, Institute of Policy Analysis, University of Toronto, Toronto.

(21) Ecalle, F., (1986), La révolution tertiaire aux Etats-Unis, La Documentation française, Paris.

(22) Ellman, M., (1986), "L'expérience macro-économique récente des Pays-Bas" dans J. Sargent, L'expérience macro-économique à l'étranger: un colloque, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, ch. 3.

(23) Emploi et Immigration Canada, (1981), L'évolution du marché du travail dans les années 1980, Gouvernement du Canada, Ottawa.

(24) Fluet, C. et P. Lefebvre, (1985), "La clause d'enrichissement collectif dans les conventions collectives et les gains de productivité au Québec" dans Le marché du travail, Institut C.D. Howe Comité-Québec, Montréal, ch. 3.

(25) Fortin, B et H.-P. Rousseau avec la collaboration de P. Fortin, (1984), Evaluation économique des options du Livre blanc sur la fiscalité des particuliers, Université Laval, Québec.

(26) Fortin, B., (1986), "La sécurité du revenu au Canada: un bilan", dans F. Vaillancourt, La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, ch. 4.

(27) Fortin, P., (1980), Chômage, inflation et régulation de la conjoncture au Québec, Institut de recherches C.D. Howe, Montréal.

(28) Fullerton, H.N. Jr., (1985), "The 1995 Labor Force: BLS' Latest Projections", Monthly Labor Review, 108, 11, 17-25.

(29) Gouvernement du Québec, (1984), Livre blanc sur la fiscalité des particuliers, Ministère des Finances, Québec.

(30) Hamilton, C. et J. Whalley, (1984), "Reforming Public Pensions in Canada: Issues and Options" dans D.W. Conklin, J.H. Bennett et T.J. Courchene, Pensions Today and Tomorrow: Background Studies, Ontario Economic Council, Toronto.

(31) Heller, P.S., R. Hemming and P.W. Kohnert, (1986), Aging and Social Expenditures in the Major Industrial Countries, 1980-2025, International Monetary Fund, Washington.

(32) Lacroix, R., (1983), "Disparités salariales, secteurs public et privé québécois", Actualité économique, 59, 181-189.

(33) Lamonde, P. et J.-P. Bélanger, (1986), L'utopie du plein emploi, Boréal, Montréal.

(34) Ministère des Finances, (1986a), Le plan financier, Gouvernement du Canada, Ottawa.

(35) Ministère des Finances, (1986b), Revue économique trimestrielle, Gouvernement du Canada, Ottawa, septembre.

(36) Ontario Economic Council, (1985), Deficits: How Big and How Bad?, Toronto.

(37) Rousseau, H.-P. et F. Taurand, (1983), "Taxes sur la masse salariale et emplois: le cas du Québec", cahier 8309, Département d'économique et GREPE, Université Laval, Québec.

(38) Tremblay, R., (1985), "Epargne privée et déficit fédéral", Options politiques, 6, 7, 28-30.

(39) United States Government, (1985), Economic Report of the President, Washington.

1

Synthèse critique

La croissance du secteur public: une recension des écrits économiques

Gérard Bélanger

LA CROISSANCE DU SECTEUR PUBLIC: UNE RECENSION DES ECRITS ECONOMIQUES

Gérard Bélanger
Département d'économique
Université Laval

TABLE DES MATIERES

A. Introduction: les faits 1

1. La croissance des dépenses; 1
2. la centralisation du secteur public; 3
3. la répartition des dépenses. 5

B. Les raisons de la croissance du secteur public 7

1. Les fondements de l'intervention de l'Etat: les défaillances du marché: 7
   a. les propriétés du marché et les possibilités de défaillances; 7
   b. étude de trois types de défaillances:
      1. les limites de l'assurance privée, 8
      2. les effets de débordement, 9
      3. le consommateur mal informé; 10
   c. les faiblesses de l'approche des défaillances. 11

2. Le gouvernement, une institution substitut: 12
   a. substitution à la famille et aux institutions religieuses; 13
   b. "ideological conviction" de North; 14
   c. effet rétroactif de la croissance du gouvernement sur les institutions. 15

3. L'économique des processus politiques: 16
   a. l'équilibre du voteur médian; 16
   b. redistribution et théorème du voteur médian; 19
   c. coûts de la participation politique et pouvoir des groupes minoritaires organisés. 20

4. Les facteurs non institutionnels: 23
   a. les prix; 24
   b. les revenus; 26
   c. la population. 26

C. Les problèmes reliés à l'omniprésence gouvernementale: 28

1. les coûts d'inefficacité des taxes et leur croissance: 28
   a. la croissance des budgets, 31
   b. la différence entre le court et le long terme, 31
   c. la discrimination importante entre les activités; 33

2. l'impact net incertain des politiques de redistribution; 33

3. les défaillances de la production bureaucratique: 36
   a. les droits de propriété de l'entreprise, 38
   b. les types de demande, 41
   c. la réconciliation de demandes inconsistantes. 44

D. Conclusion 48

A. Introduction: les faits

Ce texte vise à recenser les raisons avancées par les économistes pour expliquer le phénomène de la croissance des gouvernements. Avant d'en indiquer les différentes parties, il est utile de donner quelques indicateurs de cette croissance.

1. La croissance des dépenses gouvernementales

Une part de plus en plus élevée de la production passe par les mains de l'État. En 1926, première année où des données officielles canadiennes de la comptabilité nationale sont disponibles, les dépenses totales des gouvernements représentaient 15,7 pour cent du P.N.B. contre 22,1 pour cent en 1950. De 1950 à 1983, à l'intérieur d'une production qui a plus que quadruplé, la part des dépenses gouvernementales a plus que doublé pour atteindre la dernière année 47,9 pour cent du P.N.B.[1]

Comme l'indique le tableau 1, le Canada se situe au centre des pays industrialisés majeurs pour l'importance relative des dépenses publiques. Les extrémités sont la Suède avec 66,1 pour cent et le Japon avec 33,2 pour cent en 1982. L'écart entre les pays n'est donc pas négligeable.

Toutefois, l'intervention gouvernementale ne se limite pas aux seules dépenses publiques.[2] Quelle est en effet la différence analytique entre une subvention et une exemption fiscale ou une dépense fiscale? C'est ainsi que les modes d'intervention qui modifient les prix relatifs sont fort nombreux: subventions, taxes, tarifs douaniers, contingentements, nationalisations, achats préférentiels, règlementations traditionnelles ou "sociales", interdictions... Pour connaitre précisément l'évolution de l'intervention gouvernementale, il faudrait agréger les effets de toutes ces mesures. Et là encore persisterait le problème selon lequel le tout n'est pas égal à la somme des parties, puisque certains instruments d'intervention ont des effets opposés. Par exemple, si tous les secteurs de l'activité économique étaient protégés à vingt pour cent par différentes mesures, la protection effective de chacun serait nulle puisque les prix relatifs ne seraient pas modifiés.

Dans toutes les sociétés, l'intervention gouvernementale est omniprésente. Tous les secteurs y sont affectés, même si pour quelques-uns ce n'est que par la taxation. De même, quotidiennement, les journaux

Tableau 1

Comparaison internationale des dépenses totales de l'ensemble des gouvernements en pourcentage du produit intérieur brut ou national brut, moyenne 1969-1975, 1976, 1979, 1981 à 1983

	Moyenne 1969 75	1976	1979	1981	1982	1983
Ensemble des gouvernements[1]						
Australie.....	28.3	32.9	32.9	33.8	36.1	--
Autriche.....	39.3	44.8	47.3	48.0	48.6	--
Canada.....	37.4	40.0	40.2	43.0	47.5	47.9
Danemark.....	39.5	44.7	--	--	--	--
France.....	39.1	43.0	45.2	48.9	50.4	--
Allemagne.....	40.1	46.0	45.6	47.5	47.6	--
Italie.....	36.8	41.5	44.1	50.1	52.6	--
Japon.....	21.1	26.8	30.6	32.7	33.2	--
Pays-Bas.....	49.5	55.3	56.6	58.7	61.2	--
Norvège.....	44.2	48.5	50.9	48.5	48.8	--
Suède.....	46.4	52.1	59.9	64.4	66.1	--
Royaume-Uni.....	40.3	45.0	42.4	46.0	46.2	--
Etats Unis[2].....	32.9	34.9	33.0	35.5	37.9	37.9
Moyenne.....	38.0	42.6	44.1	46.4	48.0	--

(1) Comprend tous les niveaux d'administration et la sécurité sociale, mais non les entreprises et institutions financières publiques.

(2) En conformité aux conventions des comptes nationaux canadiens et pour faciliter les comparaisons Canada/Etats Unis, les excédents courants des entreprises publiques et l'intérêt perçu par l'Etat sont ajoutés aux dépenses de l'Etat. Dans les comptes nationaux américains, ces postes sont soustraits des subventions et des paiements d'intérêt. En outre, les dépenses au titre des services postaux ont été exclues des données américaines.

Source: Gouvernement du Canada, Ministère des Finances, Revue économique Avril 1985, Ottawa: Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 180.

abondent en demandes accrues de la part des différents groupes. Les monde des affaires, qui adhère pourtant à une idéologie antiétatique, n'y fait pas exception: il revendique certains avantages particuliers ou traitements de faveur. C'est en effet une quantité impressionnante de temps, d'efforts et d'argent qui est impliquée dans l'activité de "quémande." des mesures gouvernementales.

2. La centralisation du secteur public

Si les données de l'importance relative des dépenses gouvernementales sur la production indiquent clairement une centralisation rapide de l'économie canadienne au cours des soixante dernières années par une expansion considérable du secteur public, cette centralisation a aussi eu lieu à l'intérieur du secteur public par une diminution considérable de l'importance relative du gouvernement local (corporations municipales et commissions scolaires). Pour vérifier cette proposition, il est préférable de regarder l'évolution de la répartition des dépenses publiques avant les paiements de transfert intergouvernementaux puisque ces paiements sont souvent un instrument d'un gouvernement supérieur pour influencer les choix d'un autre palier de gouvernement. En 1926, le gouvernement local, comme le gouvernement fédéral, représentait 40% des dépenses publiques contre une part de 20% pour les gouvernements provinciaux (tableau 2). En 1982, la répartition est très différente. Les dépenses publiques locales ne totalisent pas 11,4% contre 53,5% pour les dépenses fédérales et 35,1% pour les dépenses provinciales. Même par rapport au P.N.B., les dépenses des gouvernements locaux avant les paiements de transfert ont baissé, passant de 6,3% en 1926 à 5,3 en 1982. (Elles ont toutefois crû après les paiements de transfert passant de 6,6% en 1926 à 9,4% en 1982).

Les deux tiers du budget du gouvernement du Québec vont aux trois grands secteurs que sont l'éducation, la santé et le bien-être et dont le financement est facilité par les programmes de transfert fédéraux qui sont principalement le financement des programmes établis, la péréquation et le Régime d'assistance publique du Canada. Même s'il y a déjà plusieurs décennies, le gouvernement local était le gouvernement qui participait le plus au financement de ces trois secteurs, présentement, son rôle y est presque nul.

Tableau 2

Importance des dépenses publiques dans l'économie et répartition des dépenses par administration avant et après transferts, 1926, 1951 et 1982 (en %)

	Dépenses publiques par rapport au PNB	Avant paiements de transfert[1]			Après paiements de transfert[2]		
		Part fédérale	Part provinciale	Part locale	Part fédérale	Part provinciale	Part locale
1926	15.7	39.6	20.5	39.9	37.8	20.2	42.0
1951	24.2	60.1	22.8	17.1	56.2	23.2	20.7
1982	47.1	53.5	35.1	11.4	43.7	35.9	20.4

1) Les transferts entre administrations sont attribués à celle qui les effectue

2) Les transferts entre administrations sont soustraits des dépenses de celle qui les effectue et ajoutée aux dépenses de celle qui les reçoit.

Source: F.H. Lacey (rédacteur en chef), Statistiques historiques du Canada, 2e édition, Ottawa: Statistique Canada, 1983 et Ministère des Finances, Revue économique 1983, Ottawa: Approvisionnements et Services Canada, 1983.

3. La répartition des dépenses

Le tableau 3 répartit la part des dépenses publiques sur le P.N.B. entre quatre postes: dépenses en biens et services avec la formation du capital, les paiements de transfert aux particuliers, l'intérêt sur la dette publique et un résidu. De 1950 à 1984, la croissance des paiements de transfert aux particuliers a été beaucoup plus rapide que celle des dépenses en biens et services y incluant la formation de capital, soit une augmentation de leur part du P.N.B. de 132,7 pour les premiers, contre 86,3 pour cent pour les dernières. D'ailleurs, les hôpitaux sont inclus depuis 1961 dans les dépenses en biens et services.

Au cours du vingtième siècle, les pays occidentaux ont tous connu une très forte croissance de l'intervention gouvernementale. La prochaine section de texte, qui comprend quatre parties, passe en revue les différents facteurs qui ont été proposés par les économistes pour expliquer cet important phénomène. Ce sont premièrement les différentes lacunes des marchés ou des processus décentralisés d'affectation des ressources. Ensuite, la croissance de l'État est perçue comme une substitution institutionnelle aux rôles traditionnellement remplis par la famille et les organismes religieux ou de bienfaisance. En troisième lieu, comme l'intervention gouvernementale résulte d'une décision politique, il est important de se demander si les processus politiques favorisent son omniprésence. Après ces trois ordres de facteurs qui peuvent être qualifiés d'institutionnels, il sera utile d'estimer la contribution de variables plus traditionnelles que sont les prix, le revenu et la population.

Après avoir donné les groupes de facteurs favorables à l'expansion des gouvernements, il y a lieu d'indiquer dans la section suivante les importantes difficultés provoquées et qui peuvent réussir à la ralentir appréciablement. La conclusion rappellera le message essentiel de la science économique pour l'organisation de l'affectation des ressources.

Tableau 3

Répartition des dépenses publiques par rapport au PNB
1950, 1960, 1970, 1980 et 1984 en %

	1950	1960	1970	1980	1984	Δ de la part entre 1950 et 1984 %
Dépenses totales	22.1	29.7	36.4	41.8	49.0	121.8
Biens et services avec formation de capital	13.1	17.7	23.1	22.8	24.4	86.3
Paiements de transfert aux particuliers	5.5	8.1	8.2	10.4	12.8	132.7
(RPC et RRQ)	(-)	(-)	(0.2)	(0.9)	(1.4)	
Intérêt sur la dette publique	2.9	2.8	3.8	5.6	7.9	172.4
Autres[1]	0.4	1.1	1.3	3.1	3.8	850.0

1) Autres incluent les subventions, les subventions en capital et les transferts aux non-résidents.

Source: Gouvernement du Canada, Ministère des Finances, Revue économique Avril 1985, Ottawa: Approvisionnements et Services Canada, 1985, pp. 80 et 128.

B. Les raisons de la croissance du secteur public

La croissance du secteur public est un phénomène social très important. Quelles en sont les raisons explicatives qui sont proposées dans la documentation économique? La réponse à cette question est l'objet de la présente section.

1. Les fondements de l'intervention de l'état: les défaillances du marché

Les économistes ont traditionnellement rationalisé les interventions gouvernementales en se référant aux défaillances des marchés privés ou de la décentralisation. Ces derniers permettent généralement le développement d'une économie mieux orientée vers les préférences variées des individus. Au lieu d'être soumis à une autorité qui lui dicte ce qu'il peut détenir, chaque agent possède une liberté de choix, tout en étant bien sûr soumis à une contrainte budgétaire et au système de prix.

a. Les propriétés du marché et les possibilités de défaillances

Si le système de prix fonctionne bien, il indique la rareté relative de chaque produit et assure ainsi que la satisfaction retirée par son consommateur est au moins égale au coût des ressources nécessaires à sa production. Déterminant l'allocation de produits entre individus, le système de prix est aussi le moteur des différentes productions. Si le prix relatif d'un produit s'accroit, il y a incitation à en augmenter la production. Informant les différents agents de la rareté relative de chaque produit et de chaque niveau de qualité d'un même produit, il coordonne les décisions de chacun. En un mot, par son contenu en information, un système de prix valable se présente comme le meilleur ordinateur disponible pour l'affectation des ressources sans gaspillage et dans le respect des préférences des individus. De plus, le marché laisse place à la présence de différents types d'organisations: initiatives individuelles, en "partnership", sociétés à but lucratif, coopératives, institutions sans but lucratif...

Malgré les bienfaits de cette décentralisation, les économistes ont développé tout un arsenal d'arguments pour justifier l'intervention gouvernementale. En effet, en plusieurs circonstances les marchés libres seraient défaillants, incapables d'assurer un système de sanctions et de récompenses qui entrainerait le non-gaspillage des ressources. On parle de

situations où il y a présence d'effets de débordement, d'économies de grande dimension, de biens publics, d'informations asymétriques entre les parties, de pouvoirs monopolistiques, de chômage involontaire et enfin, d'une distribution des revenus perçue comme insatisfaisante.

b. Etude de trois types de défaillances

Les possibilités de défaillance de la décentralisation ou des marchés sont donc nombreuses, ce qui permet à tout économiste, muni d'un minimum d'imagination, de tenter de justifier l'intervention gouvernementale dans n'importe quelle activité économique. Dans le secteur de la santé, trois types de défaillances sont particulièrement avancés: les limites de l'assurance privée, les effets de débordement et enfin, l'ignorance du consommateur[3]. Voici quelques explications sur chacun.

1.1 Les limites de l'assurance privée

Les dépenses encourues par un individu pour les soins de santé sont fort variables d'une année à l'autre. Elles sont donc incertaines. L'incertitude et le risque que doivent affronter les agents économiques donnent naissance à une industrie qui agrège les risques, le secteur des assurances. Le marché a répondu à cette demande de services d'assurance pour différents risques par la présence de multiples firmes à caractéristiques variées. Toutefois, une bonne partie de ce secteur est présentement nationalisée et c'est le cas au Québec pour les accidents de travail, l'assurance-chômage, l'assurance automobile pour les blessures corporelles et surtout l'assurance-santé.

La substitution d'une présence gouvernementale à l'industrie privée à été justifiée par diverses raisons: économies d'échelle, information insuffisante pour une tarification efficace, une sélection défavorable et l'effet de substitution (ou hasard moral). L'assurance publique obligatoire permet de réduire les coûts administratifs comme le don d'un sac de vingt livres de carottes permettrait de sauver le temps du caissier au supermarché. De plus, l'assurance privée a beaucoup de difficultés à développer une tarification efficace, reliée aux probabilités des dommages que peut encourir l'assuré. La tarification actuelle des jeunes conducteurs

masculins ne pénalise-t-elle pas une bonne partie de ce groupe à cause d'une minorité d'irresponsables ou de casse-cou? De plus, l'assurance privée affronte le problème d'être attrayante pour ceux qui peuvent dissimuler leurs caractéristiques de mauvais risque[4]. Dû à cela, les primes deviennent trop élevées pour les bons risques d'où des coûts d'inefficacité. Enfin, toute assurance peut avoir un impact sur le comportement du client qui tend à négliger les actions préventives. Par exemple, l'assurance pour le vol diminue la rentabilité d'achat de systèmes de sécurité plus sophistiqués.

Cette justification de l'assurance publique comme substitut à l'assurance privée peut ressembler au comportement du légendaire empereur romain, qui, juge à un concours de chant entre deux personnes, écouta la première et s'empressa de remettre le prix à la seconde sans s'assurer qu'elle ne faussait pas davantage que la première. L'assurance publique n'a-t-elle pas aussi de nombreuses défaillances? Ce sont par exemple l'excès d'assurance, le hasard moral prononcé, l'uniformisation ou la cartellisation et un financement par des taxes dont les coûts d'inefficacité sont élevés et croissants. L'identification de telles défaillances ne motiverait-elle pas le recours à l'assurance privée, surtout si l'assurance publique avait joué le rôle du premier chanteur auprès de l'empereur?

2.1 Les effets de débordement

L'utilité ou le bien-être qu'obtient un individu ne provient pas seulement des seuls produits qu'il consomme. Il a par exemple très à coeur les choix disponibles à sa famille immédiate et il est prêt à volontairement se sacrifier pour ses membres. Même si l'intensité des interrelations dans les préférences diminue avec la distance des liens, l'individu peut tout de même vouloir aider ses concitoyens plus démunis, soit au moyen d'une aide monétaire, soit en accroissant les possiblilités de consommation jugées prioritaires tels l'alimentation, l'éducation, et les soins de santé. Ainsi, une personne à revenu supérieur peut aux États-Unis être affectée par le fait qu'en 1984, 17,1 pour cent de la population de moins de 65 ans n'avait pas d'assurance-santé et être prête à contribuer à sa généralisation. Ceci ne fut-il pas le cas pour le Canada à la fin des années cinquante et soixante?

La redistribution des revenus peut aussi être perçue comme une forme de bien collectif où la contribution de chacun a très peu d'impact, mais où la contribution de tous ceux qui ont un revenu plus élevé qu'un seuil donné implique un effet important. L'action gouvernementale devient alors un mécanisme pour forcer les particuliers à contribuer au bien collectif qu'ils désirent réellement, même si leur bien-être individuel les incite à choisir l'option du resquilleur (free rider) qui laisse aux autres le soin de défrayer le coût du bien recherché. Cette dérobade généralisée empêche la réalisation d'une redistribution et justifierait une intervention contraignante du gouvernement. D'ailleurs, la charité privée, comme la levée de fonds par Centraide, contraint le donateur par la méthode de sollicitation qui n'est habituellement pas impersonnelle mais qui met presque toujours en cause une personne connue par ce dernier.

3. Le consommateur mal informé

Tout en comportant des ressemblances certaines avec les autres secteurs industriels, l'industrie des services de santé possède une caractéristique, non pas unique, mais probablement plus prononcée que partout ailleurs, et qu'on pourrait définir comme l'insuffisance de l'information du consommateur. Lorsqu'on parle de l'ignorance du consommateur, on ne désigne pas la complexité du mode de production ou de la façon de produire le bien ou le service, mais plutôt son impuissance à apprécier l'utilité ou le bien-être qu'il retire d'un produit. C'est lorsque la conséquence de l'achat est difficile à évaluer que des aménagements particuliers sont à prévoir.

Pour mieux comprendre les problèmes et difficultés que suscitent l'organisation et l'aménagement des services de santé, il faut se référer à l'ignorance relative du consommateur et en dégager les corollaires nombreux qui s'ensuivent concernant les agents économiques que cette industrie rassemble. Qu'il s'agisse du rôle que la société assigne au médecin, des types de relations qu'il établit avec son patient, des conflits d'intérêts dans lesquels il peut se trouver, de son appartenance à un ordre professionnel; qu'il s'agisse du statut d'institutions à but non lucratif des hôpitaux, du rôle important qu'assume l'État dans ce secteur, l'explication repose pour une part sur le phénomène fondamental de l'impuissance du

patient à apprécier le produit qu'il consomme. Une des règles fondamentales de l'efficacité des marchés libres, soit la souveraineté du consommateur, se trouve par le fait même compromis, puisque le patient n'est pas complètement en mesure d'exprimer ses préférences[5].

c. Les faiblesses de l'approche des défaillances

L'approche des fondements de l'intervention gouvernementale basée sur les défaillances des marchés insiste exclusivement sur le gaspillage et l'inefficacité qu'entrainent les décisions décentralisées. Elle ignore complètement la contrepartie des inefficacités des décisions centralisées: moins grande responsabilité du consommateur, standardisation des services et cartellisation, absence d'expérimentation et de flexibilité, pour n'énumérer que quelques coûts de la centralisation.

L'intervention gouvernementale par les dépenses entraine des coûts importants par son financement. Les taxes faussent en effet le système d'incitations qui encadrent les agents économiques. Elles modifient les choix libres des agents et impliquent ainsi un fardeau excédentaire d'inefficacité ou de gaspillage. Les choix sont variés: choix entre travail et loisir, entre consommation immédiate et épargne, entre différentes formes de rémunérations, de placements, d'investissements, de modes d'organisation et de financement, entre sécurité et risque, entre différentes techniques et lieux de production et entre différents biens de consommation. Cette énumération n'épuise pas tous les choix qui s'offrent aux agents économiques et qui sont sujets à l'influence des différentes taxes.

Les récents estimés de coûts d'inefficacité ou de gaspillage découlant du système de taxation montrent qu'ils sont très élevés. Trois études portant sur trois pays différents peuvent servir d'illustration[6]. En Angleterre, c'est à 9 pour cent du produit national brut que sont estimés les coûts annuels d'inefficacité dans l'affectation des ressources occasionnés par l'ensemble des taxes positives et négatives (les subventions). Les deux autres études visent à calculer le coût du gaspillage engendré par un dollar supplémentaire d'impôt. La première, pour les États-Unis, conclut

que "la perte marginale de bien-être pour les consommateurs d'un dollar supplémentaire de recette se situe entre 34 et 68 cents". Des études récentes pour la Suède, où le taux marginal de taxation pour le contribuable moyen dépasse 70 pour cent, ont même estimé qu'un dollar supplémentaire pouvait entrainer une perte d'inefficacité aussi élevée que de 2 $ à 6 $.

Pour bien percevoir les difficultés de taxer davantage, il suffit de regarder le comportement des contribuables. Les taux explicites ou implicites élevés, qu'affrontent à la marge presque toutes les classes de revenu, favorisent le travail au noir ou le paiement sous la table. De plus, les personnes qui ont un revenu plus élevé recourent à la planification fiscale. Le système de taxation a créé le marché des fiscalistes, personnes d'une intelligence supérieure à la moyenne dont le travail consiste à réduire les paiements à l'État. Même si ces personnes obtiennent d'excellentes rémunérations, faut-il croire que leurs activités impliquent un produit social très élevé et qu'il faudrait multiplier leurs activités?

Ainsi la morale économique, qui recherche l'efficacité ou le non-gaspillage, a proposé les défaillances du marché comme fondements de l'intervention gouvernementale. Malheureusement, son raisonnement est fort partiel puisqu'elle néglige la contrepartie, c'est-à-dire les défaillances de l'intervention gouvernementale. Ce point est repris plus loin.

2. Le gouvernement, une institution substitut

L'initiative privée ne se limite pas simplement aux organismes à but lucratif et aux marchés. Elle comprend toute une gamme d'institutions dont la famille et les organismes religieux ou de bienfaisance. De même, l'entreprise gouvernementale devient une forme institutionnelle en concurrence avec de multiples autres formes. Ainsi, la montée des dépenses gouvernementales dans les trois grands domaines que sont la santé, l'éducation et le bien-être n'apparait surtout pas comme une substitution à l'entreprise à but lucratif mais plutôt le remplacement par le gouvernement d'activités auparavant à la charge de la famille et des institutions religieuses ou de bienfaisance[7]. On pourrait y ajouter aussi le gouvernement local, d'une façon encore plus importante au Canada anglais.

a. Substitution à la famille et aux institutions religieuses

Placée sous cet angle, la question devient: pourquoi l'entreprise gouvernementale a-t-elle réussi à se substituer aux autres formes d'organisation? N'était-elle pas devenue relativement plus efficace pour remplir ces fonctions? Il s'agit de rappeler l'impact de l'urbanisation sur la famille qui modifie considérablement le rôle économique des enfants et des personnes âgées à l'intérieur du ménage. Ces dernières étaient relativement moins nombreuses[8]. De plus, la famille assure moins qu'auparavant la sécurité à long terme pour ses membres. Ainsi, à l'aide d'une étude longitudinale de près de quinze ans portant sur les revenus d'un même échantillon de plus de 5 000 familles, un auteur américain conclut:

> "... most significant income changes follow some major event such as divorce, death, marriage, birth, children leaving home, and so on. What seems to be true about the poverty population also seems to be true about the population as a whole: The income streams of most people are punctuated by years of high and low earnings, coupled with sudden changes in family size. These major events are especially significant for women, whose economic status is affected by both marriage and childbirth, making them the most volatile subgroup. For instance, one fifth of the sample's female heads of households unmarried in 1972 was married by 1978. These women saw their average family income increase $15,357 over that period, while the women who remained unmarried had an increase of only $864. Such changes among women point to a larger finding of the study, which is that, while the overall number and average size of American families change very slowly, particular families are changing constantly as members arrive and leave. These changes within each family, and their economic consequences, cannot be measured with ordinary income statistics that report on the "average" family, or the individual apart from his family."[9]

Au Québec, le phénomène qui a été qualifié de révolution tranquille fut le produit, ou fut au moins considérablement influencé par les politiques du gouvernement central, et s'est surtout particularisé dans une laïcisation des institutions hospitalières et éducatives. De plus, la croissance des dépenses gouvernementales dans l'après-guerre fut facilitée par une perception moins coûteuse des taxes et par l'établissement de

l'impôt progressif et non indexé sur le revenu des particuliers comme la source la plus importante de financement des gouvernements.

La croissance importante du secteur public dans les dernières décennies n'est nullement un phénomène québécois; elle caractérise toutes les régions canadiennes et même tous les pays de l'Occident. Le Québec a donc généralement suivi cette tendance tout en accusant quelques petites particularités. C'est ainsi que le rythme de croissance du secteur public québécois dans les années cinquante fut relativement moins rapide que celui des autres provinces, pour ensuite s'accélérer tant et si bien qu'on aboutit au tout début des années soixante-dix à un secteur public dont le poids dans l'économie est plus élevé que l'importance relative des dépenses des administrations publiques dans le reste du Canada.

b. "Ideological conviction" de North

Cette croissance du secteur public québécois depuis le début des années soixante peut avoir été accélérée par ce que l'historien économique Douglas C. North qualifie de "ideological conviction". L'analyse que fait cet auteur pour la période américaine du New Deal ne s'applique-t-elle pas aussi à la révolution tranquille du Québec?

> "A [...] period in which ideological conviction played an increased role came with the Depression, when the sharp change in relative prices induced a demand for increased government involvement in the economy. The Roosevelt New Deal was not simply a groping effort to discover a way out of depression. It was characterized by a deep-seated conviction that the market system had failed, was obsolete, and must be replaced. At every level of decision-making this changed perception of the proper role of government was a critical influence in shaping the New Deal. It was not just Roosevelt's brain trust that was made up of individuals with strong commitments to a changed role of the federal government: many executive agencies of government were staffed with zealous young men and women who had considerable latitude in the application of Congressional policy. They frequently shaped the bureaucracies to become agencies of their convictions and the consequences had enduring implications for the evolving structure of federal control over the

> economy. Again, the results were a mixture of interest group pressures combined with zealous demands for a new role to be played by the federal government that characterized the three branches of government in the 1930s."[10]

Dès le début des années soixante, le sociologue Hubert Guindon avait d'ailleurs perçu ce qui fut qualifié de révolution tranquille comme une révolution bureaucratique orientée vers les intérêts d'une "nouvelle classe moyenne".[11]

c. Effet rétroactif de la croissance du gouvernement sur les institutions

Même si la perte d'importance de la famille et de la religion comme institutions centrales de la société a favorisé la croissance du gouvernement, cette dernière peut avoir un effet rétroactif sur les deux premières institutions. Dans le cas de la famille, l'économiste suédois Assar Lindbeck l'a très bien noté comme en témoigne l'extrait suivant:

> "The negative substitution effects of higher marginal tax rates in favor of do-it-yourself work may fruitfully be compared with the tendency of Welfare State policies to let public institutions take over the care of intimate personal services -of the children, the old and the sick. Thus it would seem that a strong joint effect of the Welfare State Buildup and its financing is that the household sector is stimulated to take care of the servicing of **things**, while public institutions increasingly take care of **intimate personal services** like the care of children, old people, the sick and the disabled. In other words, intimate personal services are increasingly socialized whereas the servicing of things is increasingly being transferred from markets to the household sector - in spite of the fact that homes have traditionally been regarded as the "natural" institution just for intimate personal services."[12]

L'Etat-providence a modifié de façon considérable la division du travail entre les ménages, les marchés et les organismes gouvernementaux. Il n'a pas nationalisé le secteur manufacturier mais il a plutôt touché aux services produits par les ménages. L'obtention de l'aide gouvernementale

est souvent rattachée à l'institutionnalisation des personnes impliquées (enfants, vieillards ou personnes handicapées). La prise en charge de ces personnes par la famille est découragée. C'est la même situation en éducation. La formation dans des institutions publiques est très largement subventionnée contrairement à la formation sur le tas. L'exception récente à ce phénomène a été la désinstitutionalisation d'un nombre élevé d'handicapés mentaux.

Certaines politiques impliquent une forme de taxe envers la famille traditionnelle. Par exemple, l'aide sociale rend moins onéreuse la séparation et encourage le "concubinage au noir" pour éviter une baisse dans les prestations. Le nombre de familles monoparentales est en effet sensible à la générosité de l'aide sociale. Ceci est confirmé par une étude récente qui estime qu'une hausse de 10 pour cent des barèmes au Québec provoquerait un accroissement de cette clientèle de près de 15 pour cent.[13] Parallèlement les dispositions de l'impôt sur le revenu des particuliers découragent le mariage des personnes qui ont des enfants à leur charge.

En somme, la croissance du gouvernement et son omniprésence ont modifié tout le système d'incitations qu'affrontent les agents économiques et aussi les différentes institutions.

3. L'économique des processus politiques

L'intervention politique, quelle que soit sa forme, résulte du jeu politique. Il est donc essentiel d'analyser le marché politique si on veut expliquer la croissance du secteur public et son omniprésence. D'ailleurs un nombre grandissant d'économistes s'y consacrent depuis environ vingt-cinq ans. Ils utilisent la méthodologie économique traditionnelle, c'est-à-dire des agents économiques à la poursuite de leurs propres intérêts, pour expliquer les phénomènes réservés antérieurement à la science politique.

a. L'équilibre du voteur médian[14]

Dans notre démocratie la règle du jeu essentielle est que les décisions se prennent à la pluralité simple des participants. L'aboutis-

sement de ce régime favorise la réalisation des préférences de celui qui se situe à la médiane. En d'autres termes, en expliquant le choix du voteur médian, on peut en vertu de cette propriété du scrutin majoritaire expliquer les principales caractéristiques des choix budgétaires et réglementaires effectifs.

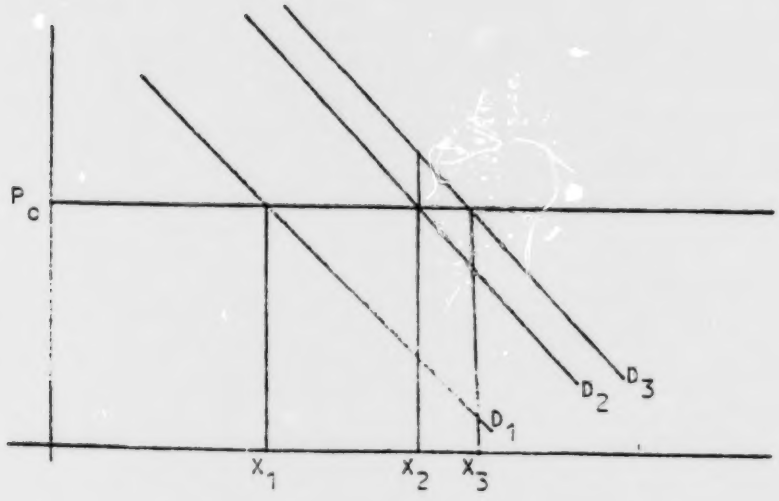
Voici l'explication sommaire des fondements de cette prédiction. Une société de trois individus doit décider de la superficie d'un parc sur le territoire et, pour simplifier la présentation, les préférences de ces trois individus en matière de superficie du parc sont la seule dimension qui les distingue l'un de l'autre. Comme la fiscalité qui sert au financement des parcs constitue une façon d'assigner un prix à ces différents individus, le choix de chacun en matière de superficie dépendra donc du prix qu'il est appelé à payer.

Pour simplifier la présentation nous choisissons de retenir l'hypothèse que chacun des trois individus assume un prix fiscal identique. Cette forme de taxation s'appelle la capitation. C'est la plus simple à analyser et, de toute façon, les résultats ne diffèreraient pas sensiblement si on adoptait une autre formule de financement. Le graphique 1 définit l'aboutissement d'un régime régi par les règles de la majorité simple. La demande de chacun représente la quantité qu'il est disposé à acheter à différents prix fiscaux. D_1, D_2 et D_3 représentent donc les fonctions de demande individuelle respective. La droite horizontale tracée au niveau P_o reflète le fait que les trois citoyens partagent également le coût du service supposé égal à $3P_o$ et constant. On découvre par la même occasion que le niveau optimal d'output pour chacune des trois personnes est respectivement de X_1, X_2 et X_3.

La proposition visant à augmenter l'output de X_1 à X_2 recevrait l'appui des votants 2 et 3, puisque le bénéfice qu'ils retirent de l'addition d'output, bénéfice mesuré par la hauteur de la courbe de demande, l'emporte sur le coût (P_o) qu'ils ont à porter de l'expansion. De même toute proposition entrainant la contraction de l'output de X_3 à X_2 recevra l'appui d'une majorité, cette fois-ci celui du votant 1 et 2. Au niveau X_2

et à ce niveau seulement, on découvre qu'aucune proposition différente ne l'emporterait à la majorité. Le niveau d'output X_2 constitue la proposition majoritaire.

Graphique 1
Equilibre du voteur médian



Bien entendu si on modifiait la distribution du fardeau fiscal, c'est-à-dire du prix relatif, les quantités choisies par les différents individus pourraient changer aussi, mais là encore on pourrait identifier l'un des trois votants comme étant celui dont la quantité préférée correspond à la médiane de la collectivité. S'il est vrai qu'une structure fiscale différente pourrait entrainer des changements dans l'identité du votant médian en même temps que dans le niveau d'output préféré par ce nouveau votant médian, il n'en reste pas moins que la règle de la majorité simple équivaut à la délégation du choix collectif à une seule personne, soit la personne aux préférences médianes.

Bien qu'en apparence simpliste, le théorème du votant médian facilite la compréhension de nombreux phénomènes des régimes parlementaires modernes. Ainsi la tendance des partis politiques à se ressembler, c'est-à-

dire l'absence de différentiation prononcée entre les deux grands partis politiques s'explique par la règle élémentaire analysée ci-dessus. De même la tendance des gouvernements à standardiser les services publics, c'est-à-dire à offrir à la population des quantités et des qualités identiques à tous les individus origine de cette pression en faveur du centre. Dans un régime démocratique les extrémistes risquent de rester de perpétuels frustrés.

b. Redistribution et théorème du voteur médian

L'économiste Karl Brunner affirme avec raison que "L'essence de la politique est la redistribution et les conflits politiques sont centrés sur des questions de redistribution"[15]. Comment le théorème du voteur médian peut-il expliquer la redistribution des revenus par le gouvernement? Pour répondre à cette question, nous référons aux idées principales de deux textes, le premier voulant expliquer la croissance de la taille du gouvernement et le second la décision de socialiser l'assurance-maladie au Canada au milieu des années soixante[16].

Dans la détermination de la consommation des produits passant par le marché, c'est la variable revenu moyen de la population qui a un rôle important. D'autre part, l'expression des volontés par le vote favorise la réalisation des préférences de celui qui se situe à la médiane. Ainsi la différence entre le vote sur le marché avec des billets verts et la règle d'une personne/un vote implique un déplacement de l'équilibre du revenu moyen à celui du revenu médian, qui dans nos économies est généralement inférieur au premier, par un ordre de 15 à 25 pour cent pour les provinces canadiennes. Cette proposition a d'importantes conséquences.

Premièrement, tout ce qui diminue le rapport du revenu du voteur médian sur le revenu moyen favorise une croissance de la taille du gouvernement[17]. Ainsi l'extension du droit de vote qui abaissait le revenu relatif du voteur médian a été favorable à l'expansion du secteur public. Dans les années soixante, la diminution de l'âge moyen des voteurs occasionnée par la baisse de l'âge minimum pour voter et l'impact du "baby boom" n'aurait-elle pas ainsi favorisé la croissance des gouvernements? Parallèlement, le

vieillissement de la population ne provoquera-t-il pas un recours plus important à une taxation sur les salaires à la place de la taxation du rendement des épargnes? Ceci est d'ailleurs très bien commencé. Il existe toutefois un frein aux politiques redistributives demandées par le voteur médian qui provoquent l'expansion du secteur public. Elles diminuent en effet la productivité de l'économie ou, dans une forme plus imagée, la grosseur du gâteau à partager.

Ce modèle a été appliqué à la socialisation de l'assurance-maladie au Canada. En se concentrant sur la variable du rapport du revenu médian sur le revenu moyen pour les différentes provinces et le Canada, un chercheur veut expliquer les phénomènes suivants: la socialisation initiale par la Saskatchewan, sa généralisation dans les autres provinces seulement après le partage fédéral des coûts et la présence de quelques caractéristiques propres à l'assurance privée, tels le financement à l'aide de primes et la surfacturation. Bien sûr le modèle n'explique pas tout mais la variable du rapport relatif des revenus médian et moyen apparait avoir un rôle non négligeable. Les rapports relatifs étaient en effet les plus bas pour la Saskatchewan et l'ensemble du Canada.

c. Coûts de la participation politique et pouvoir des groupes minoritaires organisés

Le théorème du voteur médian reposait sur deux hypothèses: absence de commerce de votes entre les citoyens et coûts nuls de participation aux processus politiques. Il est maintenant utile d'étudier les effets d'un relâchement de ces deux conditions.

Il peut apparaitre scandaleux et irréaliste de parler de commerce de votes entre citoyens. La loi ne l'interdit-elle pas? Bien sûr, mais ce commerce demeure tout aussi présent par différentes voies comme celle du programme d'un parti politique. En effet, aucun électeur n'est favorable à l'ensemble des mesures proposées dans un programme d'un parti même s'il décide de voter en sa faveur. Il accepte des mesures qui sont défavorables à ses intérêts mais promues par d'autres électeurs en contrepartie des promesses qui lui tiennent à coeur. Vu de cette façon, le programme d'un

parti politique représente un commerce entre différents groupes d'électeurs afin d'obtenir la pluralité des votes. Ce commerce permet à ceux qui ont des préférences éloignées de celles du centre de mieux exprimer l'intensité de leurs préférences. Ils peuvent être prêts à voter exclusivement sur la base de l'item spécifique qui les intéresse.

Au graphique 1, à cause de l'absence d'échange entre les voteurs, tout déplacement de la demande du voteur 1 qui demeure à la gauche (ou inférieure à celle) du votant 2 n'a aucun effet sur la décision finale. En effet, il ne déplace pas la position d'équilibre du voteur médian. En présence d'échange, le votant 1 peut exprimer son plus grand éloignement des préférences du voteur médian que ce n'est le cas pour le troisième votant. Ceci permettra, dans le cas où les coûts d'échange sont nuls, de déplacer le résultat de l'équilibre du voteur médian à la quantité qui correspond aux préférences moyennes, située ici à un niveau inférieur à X_2. D'ailleurs, à cette nouvelle production, le coût marginal de production est égal au bénéfice marginal, ce qui satisfait à une condition nécessaire pour qu'il n'y ait pas de gaspillage dans l'économie.

Si le marché politique fonctionnait parfaitement, c'est-à-dire s'il n'en coûtait rien aux citoyens pour bien révéler l'intensité de leurs préférences, un résultat efficace serait alors obtenu. Dans ce marché, comme dans le marché traditionnel, on retrouverait les bienfaits de la concurrence. Malheureusement, dans la réalité, le processus d'explicitation des préférences comporte des coûts qui permettent à différentes minorités bien organisées, y compris la bureaucratie gouvernementale, de faire incliner les décisions politiques en leur faveur.

Les coûts d'information et de participation politique expliquent le phénomène assez généralisé de la majorité silencieuse. Pour chaque membre de cette majorité, l'action politique est trop coûteuse pour le bénéfice qu'il peut personnellement en retirer. Ce n'est toutefois pas le cas pour les individus fortement concernés par une mesure gouvernementale: pour cette minorité agissante, les bénéfices attendus de la participation aux processus politiques dépassent les coûts.

Alors il n'est pas surprenant que le jeu politique entraine des politiques qui ne satisfont pas aux conditions de l'efficacité économique ou aux directives de la morale économique. A mon avis, cette façon d'aborder la question réussit à expliquer la montée des gouvernements, la centralisation ou la bureaucratisation croissante des décisions économiques. Elle montre que ces phénomènes ne sont pas le fruit de la cupidité de certaines personnes, mais le produit des règles du jeu de nos sociétés.

Le jeu politique favorise donc le saupoudrage des subventions ainsi que les incohérences dans les interventions gouvernementales: d'un côté, les gouvernements ont développé des programmes variés de subventions à l'entreprise, et de l'autre, ils la taxent avec l'impôt sur le revenu des corporations. Il en est de même pour les exportations canadiennes. Par sa politique protectionniste, le gouvernement restreint les importations et par ricochet les exportations. D'un autre côté, il aide ces dernières par différents moyens comme les subventions reliées au financement des exportations et aussi à leur transport. Parallèlement, durant longtemps, les gouvernements ont à la fois encouragé la diminution de l'usage du tabac tout en subventionnant sa production. C'est aussi le cas pour la consommation du lait où le gouvernement québécois est intervenu pour encourager sa consommation dans les écoles tout en augmentant son prix par l'organisme de la Régie des marchés agricoles.

Si les coûts d'information et de participation politique peuvent expliquer que les bénéfices de différentes mesures du secteur public soient concentrés en faveur des minorités bien organisées et vociférantes aux dépens d'une majorité silencieuse, il est permis de deduire la proposition suivante, qui peut surprendre: l'importance plus considérable des personnes âgées dans la population peut ne pas favoriser leurs intérêts parce qu'en devenant moins minoritaires, elles pourront moins "exploiter" la majorité. Dans un marché politique imparfait, il est important de ne pas être important.[18]

L'expansion considérable du secteur public au vingtième siècle a été concomitante avec la plus grande spécialisation des tâches provoquant une augmentation des groupes d'intérêts spécialisés. Il y a un siècle, plus

de cinquante pour cent des emplois étaient dans le secteur primaire, principalement en agriculture. Cette diversification de la structure socio-économique a multiplié les groupes minoritaires qui quémandent des mesures gouvernementales en leur faveur. La redistribution serait moins verticale entre grandes classes de revenus, c'est-à-dire des riches aux pauvres, mais prendrait de plus en plus l'aspect horizontal fragmentaire en faveur de minorités mouvantes.

Deux points supplémentaires méritent d'être notés. Premièrement, même si le résultat engendré par les règles du jeu politique implique du gaspillage, ce dernier n'est en lui-même recherché par personne. S'il n'y a aucun gagnant à la réduction du gâteau ou de la richesse collective, cette réduction n'aura sûrement pas lieu. C'est ce qui fait dire à Becker: "If the intent of public policies were fully known, I am confident that the public sector would be revealed to be a far more efficient producer and redistributor than is popularly believed".[19]

De plus, l'expansion des budgets favorise la demande des personnes éduquées. Comme le note Bird, "For the most part, however, those with the most to gain from public sector expansion appear to be what may loosely be called the 'middle class" - professionals, public sector employees, and so on rather than the poor".[20] Pour appuyer sa proposition il notait "... perhaps two thirds of all persons with post-secondary education in Canada-the"elite" - are dependent, directly or indirectly, on the public sector for the bulk of their income".[21]

4. Les facteurs non institutionnels

Jusqu'ici nous avons insisté sur des facteurs institutionnels pour essayer d'expliquer la croissance considérable de la part des dépenses publiques dans la production. Une première partie a été consacrée à la présence possible de différentes défaillances dans l'institution décentralisée qu'est le marché. D'ailleurs la firme est une institution substitut au marché en impliquant le recours à un système de commandes au lieu de passer par des échanges explicites sur les marchés. Par exemple, Bell Canada n'achète pas directement les services de relations publiques comme j'achète un pain mais, elle préfère établir des contrats avec des facteurs

de production et produire elle-même le service désiré, ce que je fais quand je cuisine un repas.[22]

La croissance de l'État peut aussi être partiellement perçue comme un changement institutionnel pour remplir certaines grandes fonctions que les individus demandent. Auparavant, la famille et les institutions religieuses ou de bienfaisance avaient un rôle prépondérant dans les services éducatifs, les soins de la santé et l'aide aux plus démunis. L'intervention étatique se trouvait principalement au niveau du gouvernement local, comme l'illustre le rôle limité du gouvernement central lors de la crise des années trente. Aujourd'hui, les gouvernements supérieurs consacrent le gros de leurs ressources à ces fonctions avec une place réduite pour les anciennes institutions.

Enfin, l'intervention publique, quelle que soit sa forme, résulte du jeu politique. Il est donc essentiel d'analyser le marché politique ou les règles démocratiques pour expliquer le phénomène de l'omniprésence gouvernementale. Nous avons donc insisté sur l'impact possible du théorème du voteur médian et sur les avantages que retirent les groupes restreints et bien organisés en présence de coûts d'information et de participation aux processus politiques.

Malgré l'importance de ces facteurs qui peuvent être qualifiés d'institutionnels, il ne faut pas, pour expliquer la croissance du secteur public, ignorer les autres facteurs auxquels s'intéressent les études de marché et les analyses microéconomiques traditionnelles. Ce sont les prix, le revenu et la population.[23]

a. <u>Les prix</u>

L'évolution des prix relatifs des services gouvernementaux ne pourrait-elle pas expliquer une partie de la croissance relative des dépenses gouvernementales dans l'économie?[24] Avant de répondre à cette question, il est utile d'étudier l'évolution relative de l'ensemble des services sur le total des biens. L'expression tertiarisation de l'économie est souvent employée pour exprimer l'importance relative croissante des services dans l'économie. Ainsi, au Canada, la valeur de la production des

services représentait 47 pour cent de produit intérieur brut au coût des facteurs en 1951 contre 63 pour cent en 1981. Parallèlement, l'emploi dans les services est passé de 54 pour cent de l'emploi total en 1951 à 67 pour cent en 1981. Toutefois, ces données ne peuvent-elles pas fournir une image déformée de l'évolution relative de la production? Comme les dépenses sont par définition le produit du volume de la production par le prix, la croissance de la part des services dans l'économie peut être la conséquence non pas d'un volume relatif de production plus considérable, mais plutôt de coûts relatifs croissants. C'est bien ce qui est arrivé puisque, pour la période de 1935 à 1980, le taux annuel de croissance de production des services (4,7 pour cent) a été approximativement égal à celui des biens (4,6 pour cent).[25]

Est-ce aussi le cas pour les dépenses gouvernementales du moins si on se limite aux dépenses en biens et services? Ces dernières totalisaient 13,1 pour cent de la production en 1950 contre 22,8 pour cent en 1980. Cette expansion reflète-t-elle un volume de production relativement plus élevé par rapport au reste de l'économie ou des prix relatifs plus élevés? Les indices implicites des prix de la dépense nationale brute aident à répondre à cette question. Durant la période de 1950 à 1980, le taux annuel moyen d'augmentation de l'indice des prix des dépenses publiques courantes en biens et services a été de 6,99 pour cent, taux bien supérieur à celui de 4,95 pour cent pour l'ensemble de la dépense nationale brute. Cette différence des taux est importante puisque si les dépenses gouvernementales et la dépense nationale brute de 1950 sont indexées aux prix de 1980, la part des dépenses gouvernementales dans l'économie passe de 13,1 à 22,9 pour cent. L'expansion de la part des dépenses gouvernementales en biens et services par rapport à la dépense nationale brute serait donc entièrement la conséquence de prix relatifs croissants des dépenses publiques.

Il ne faut toutefois pas donner à cette décomposition comptable l'importance qu'elle n'a pas. Une augmentation de prix relatifs a un effet correspondant sur le volume relatif des dépenses que si la quantité demandée ne change pas. Si on utilise une élasticité-prix (avec revenu compensé) de 0,4, le facteur prix expliquerait un peu plus de soixante pour cent de la

croissance de la part des dépenses gouvernementales en biens et services dans l'économie.

b. Les revenus

Les revenus pourraient expliquer la croissance de la part des dépenses gouvernementales dans l'économie par deux voies. La première est la sensibilité de la demande pour les services gouvernementaux par rapport aux variations du revenu moyen de la population. Si une augmentation du revenu moyen de 10 pour cent accroit la demande de 10 pour cent, d'où une élasticité égale à 1, la part du gouvernement n'augmente pas. Un tel estimé semble assez réaliste pour nos économies.

L'autre voie provient du fait que c'est le votant médian qui détermine l'équilibre de vote. Il faut donc examiner si son revenu a augmenté plus vite que la moyenne, ce qui serait favorable à une expansion de la part des dépenses gouvernementales. Toutefois, ceci ne semble pas avoir été le cas au Canada puisqu'en 1965 le rapport du revenu médian sur le revenu moyen était 0,83 contre 0,80 en 1979. L'effet combiné du revenu sur la part des dépenses publiques en biens et services dans la production apparait donc négligeable.

c. La population

L'augmentation de la population sur la part des dépenses gouvernementales dans l'économie a aussi deux effets qui sont de direction opposée. En premier lieu, si les services gouvernementaux ont quelque aspect de consommation commune ou d'externalité positive, l'augmentation de la population tend à diminuer la part du gouvernement dans l'économie. Cependant, elle implique un effet de prix qui réduit la part du fardeau assumé par chaque citoyen. L'effet combiné est tout probablement très faible puisque l'élasticité des dépenses gouvernementales par tête par rapport à la population ne semble pas significativement différente de zéro.

En somme, le facteur des coûts relatifs croissants des services serait le seul facteur non institutionnel parmi les variables prix, revenu et population, qui aurait eu un impact important sur la croissance de la part du gouvernement. Sur un taux annuel de croissance de 1,86 pour cent de

la part des dépenses gouvernementales en biens et services dans l'économie, 63 pour cent ou un taux de 1,17 pour cent proviendrait de ce facteur. Il expliquerait une montée de la part de 13,1 pour cent en 1950 à 19,2 pour cent en 1980 au lieu d'une part effective de 22,8. Ceci ignore les paiements de transfert qui ont crû à un rythme encore plus élevé que les dépenses en biens et services.

C. Les problèmes reliés à l'omniprésence gouvernementale

Quelles que soient les sociétés, l'expansion considérable des dépenses gouvernementales dans l'économie est un phénomène des dernières décennies. Il est utile de le répéter: en 1950, les dépenses publiques représentaient au Canada 22,1 pour cent du P.N.B. comparativement à 47,9 pour cent en 1983. De plus, les dépenses gouvernementales ne sont qu'une des nombreuses formes d'intervention gouvernementale.

La croissance récente des gouvernements est un phénomène majeur et ce texte a essayé de passer en revue les différentes voies d'explications. Il s'agit maintenant d'indiquer quelques difficultés importantes que cette croissance provoque et qui peuvent la ralentir appréciablement. Pour ce faire, nous nous limitons à trois thèmes:

1. les coûts d'inefficacité des taxes
2. l'impact net incertain des politiques de redistribution;
3. les défaillances de la production bureaucratique.

1. Les coûts d'inefficacité des taxes et leur croissance

Pour s'approprier près de la moitié de la production comme c'est le cas au Canada, les gouvernements sont obligés de recourir à de hauts taux marginaux de taxation même pour les personnes à faible revenu. Il ne peut en être autrement puisque les riches ont le défaut d'être peu nombreux. En effet, un simple calcul présenté par un économiste témoigne de la nécessité de taxer les non-riches: si en 1976 le gouvernement canadien avait taxé à 100 pour cent tous les revenus bruts des particuliers supérieurs 30 000 $ et redistribué le tout, chaque citoyen canadien aurait reçu un chèque mensuel de 7,00 $.[26]

D'un autre côté, l'objectif d'assurer aux plus démunis un minimum de qualité de vie tout en conservant une somme "tolérable" pour les crédits budgétaires alloués à cette fonction entraine des taux implicites de taxation fort élevés pour ce groupe. Ce sujet a d'ailleurs été le thème central du récent Livre blanc sur la fiscalité des particuliers.[27]

Les économistes se sont préoccupés depuis fort longtemps des coûts de la taxation.[28] L'analyse économique distingue deux aspects aux coûts de

la taxation. Le premier, inhérent à toute taxe, est le transfert du pouvoir d'achat des citoyens à leur gouvernement. Ce coût ne peut être évité parce qu'il est intrinsèque à toute taxation. Le deuxième coût est le coût excédentaire de la taxe qui, en modifiant le système de sanctions et de récompenses auquel font face les agents économiques, provoque de l'inefficacité ou du gaspillage dans l'économie. Ce coût comprend aussi les coûts d'administration du percepteur et d'acquittement du contribuable. Pour un montant donné de recettes, le fardeau excédentaire ou le coût d'inefficacité variera entre les différentes taxes selon l'importance de l'effet de distorsion du système d'incitations et aussi selon la sensibilité des réactions des agents économiques, consommateurs et producteurs.

Comme exemple d'effet de la taxation, il peut être utile de noter que la taxation accroit l'inégalité de la distribution du corps médical sur le territoire.[29] Si le moins grand attrait et la moins grande disponibilité des services de toutes sortes des régions éloignées des grands centres se traduisent par une perte équivalente à 10 000 $, le médecin n'exigera pas ce montant mais plutôt 25 000 $ puisqu'il est tout probablement soumis à un taux marginal d'imposition de 60 pour cent. La taxation favorise donc la présence de pénurie de médecins dans les régions éloignées, ce qui est une forme d'inefficacité.

Même si les taxes faussent le système d'incitations, les coûts d'inefficacité ou de gaspillage sont très limités si les agents économiques modifient peu leurs décisions en leur présence. Au moment où j'étais étudiant, c'est-à-dire durant la première moitié des années soixante, l'analyse des coûts d'inefficacité des taxes était très développée en théorie mais les différentes tentatives de les mesurer, principalement dans le choix entre le travail et le loisir, semblaient conclure que ces coûts d'inefficacité n'avaient pas une importance bien élevée. Soit à cause de leurs préférences, soit parce que l'environnement dans lequel ils opéraient permettait peu de substitution ou de choix, les agents économiques apparaissaient peu affectés par les taxes. Le système de taxation n'était pas perçu comme une source importante de gaspillage.[30]

Les estimés des coûts d'inefficacité des taxes ont cependant bien changé au cours des dernières années. Ils apparaissent maintenant fort élevés comme en témoignent les résultats des trois études pour trois pays différents, auxquelles nous avons déjà fait référence. Le seul estimé présentement disponible pour le Québec provient d'un travail fouillé dans le cadre du Livre blanc et se résume ainsi:

> "... chaque dollar additionnel prélevé à l'aide d'une moyenne pondérée des taxes et redistribué en transferts universels à la population coûterait non pas $1 mais $1,55. Le $0,55 supplémentaire représentant les coûts d'inefficacité, constitue une perte pour l'ensemble de la population. Compte tenu de leur importance, il serait urgent du point de vue normatif de tenir compte des coûts d'inefficacité des taxes explicites et implicites qui prévalent au Québec, dans les analyses bénéfices-coûts des dépenses gouvernementales."[31]

Nous avons vu comment les estimés des coûts de la taxation ont considérablement changé depuis vingt ans. Comment peut-on expliquer leur croissance? Ne peut-on pas avancer que ces estimés plus élevés sont une réaction des économistes à l'environnement moins favorable aux interventions gouvernementales au cours des dernières années? Cette proposition selon laquelle les économistes réussissent assez facilement à adapter leurs réflexions scientifiques à leurs propres intérêts peut certainement apparaître blessante à un profane. Toutefois, pour l'économiste, elle n'est qu'une simple application de sa discipline à son action. Si le système de sanctions et de récompenses influence l'affectation des ressources dans l'économie, pourquoi n'en est-il pas ainsi pour les idées des économistes?

Il existe d'autres voies d'explications de la montée considérable des estimés des coûts d'inefficacité du système de taxation. Ce sont la croissance de l'importance relative du gouvernement dans l'économie, les coûts de plus en plus élevés à mesure que les agents économiques ont le temps de s'ajuster à la taxation élevée et enfin, le caractère très discriminatoire du système de taxation entre les différentes activités économiques. Analysons brièvement chacun de ces trois points.

a. La croissance des budgets:

Il apparait normal que les coûts d'inefficacité des taxes croissent avec le taux de taxation puisque plus le taux est élevé, plus grand est l'écart entre le bénéfice retiré de la consommation d'une unité supplémentaire du produit et le coût de production de cette unité. Toutefois, dans le cas le plus simple où la courbe de demande est une simple ligne droite, le coût d'inefficacité ou de gaspillage de la taxation varie avec le carré du taux de taxation. Ainsi si le taux double, les coûts d'inefficacité de la taxe ne doublent pas mais quadruplent.[32]

Pourquoi en est-il ainsi? Si les coûts unitaires de production sont constants, toute augmentation de taxe se reflète entièrement dans une hausse des prix aux consommateurs. Cet accroissement des prix diminue la quantité demandée. Si la courbe de demande est une ligne droite, une augmentation donnée des prix a le même effet sur la quantité demandée quel que soit le prix initial. Dans ce cas, les coûts d'inefficacité accrus d'une augmentation des taux de taxation de 20 à 40 pour cent par rapport à un accroissement de 0 à 20 pour cent ne peuvent originer de la baisse relative de la consommation puisqu'elle est la même pour les deux variations de taux. Ce qui diffère, c'est l'écart entre la satisfaction retirée par le consommateur et le coût de production pour les unités non demandées à cause de la hausse des taux de taxation et donc des prix. Quand le taux passe de 0 à 20 pour cent, cet écart est nul pour la première unité retranchée et de 20 pour cent pour la dernière. Parallèlement, quand le taux passe de 20 à 40 pour cent, cet écart devient de 20 pour cent pour la première unité non-consommée et de 40 pour cent pour la dernière. Ces chiffres montrent très bien que les coûts d'inefficacité des taxes croissent plus rapidement que le taux de la taxation. Il est donc permis de conclure que l'importance des coûts de gaspillage de la taxation a beaucoup augmenté au cours des dernières décennies avec l'importance accrue des dépenses publiques dans l'économie.

b. La différence entre le court et le long terme

Les taux de taxation élevés découragent l'effort au travail et ralentissent certaines activités puisque le gouvernement s'accapare une part importante des gains. Ceci ne veut pas dire que l'effet se produit ins-

tantanément. A court terme, les contribuables ne modifient pas sensiblement leurs comportements suite à une hausse des taxes. Cependant, avec le temps, les modes de travail, en incluant le "travail au noir", la longueur de la semaine de travail, les conditions de travail, s'ajustent aux taux élevés de taxation.[33] A long terme, l'effet est plus important parce que les comportements sont plus flexibles; les habitudes changent avec le temps.

Un grand thème souvent développé par les intellectuels de nos sociétés est la coupure entre la jeune génération et ses ainés sur la place du travail dans la vie. Cette génération serait en effet beaucoup moins orientée vers le travail mais davantage vers la plénitude de la vie. S'il existe un tel changement de comportements, il faut moins en trouver les raisons dans les préférences nouvelles des citoyens mais plutôt dans le régime d'incitations auquel ils sont soumis. Les nouveaux venus peuvent plus facilement s'adapter aux nouvelles règles du jeu qui comprennent entre autres des taux de taxation très élevés. Pourquoi rechercher des revenus monétaires plus élevés si on doit en donner une part plus considérable à l'État?

Le système de taxation actuel incite les personnes à recevoir leurs revenus sous d'autres formes que monétaires. Cette substitution peut ne pas être importante sur le moment mais se réalise lentement à mesure que les taux de taxation croissent. Comme les conditions non monétaires de travail ne sont pas taxées, l'individu est de plus en plus incité à privilégier les aspects non monétaires de sa rémunération comme un compte de dépenses bien garni, des possibilités de voyages, une plus grande autonomie dans le travail, des vacances plus longues, une place de stationnement fournie gratuitement, etc. Tous ces ajustements pour réduire le fardeau fiscal du contribuable, qui peuvent même mener à des actes illégaux, ont toutefois comme conséquence d'accroitre les coûts d'inefficacité de la perception par le fisc d'un niveau donné de revenus. Pour obtenir des revenus donnés, ces ajustements forcent les autorités à accroitre les taux de taxation puisque la base d'imposition est réduite par l'action du contribuable.

c. La discrimination importante des taxes entre les activités économiques

En plus de leur taux moyen élevé, les taxes ont le défaut d'exercer une discrimination entre les différentes activités économiques. Même si des différences de taux peuvent être justifiées en certaines circonstances comme les taux plus élevés sur l'alcool et le tabac et pour les taxes servant à la tarification des services publics, il n'en demeure pas moins que le présent système fiscal incorpore une multitude de privilèges fiscaux qui modifient l'affectation des ressources et sont sources de gaspillage.

Les privilèges fiscaux modifient donc l'affectation des ressources en augmentant artificiellement l'attrait de certaines activités et ils discriminent entre les contribuables qui ont une même capacité de payer. De plus, la multiplication des privilèges fiscaux complique énormément la perception des taxes. Il devient vite profitable au contribuable de recourir à des spécialistes en planification fiscale pour profiter au maximum des réductions d'impôts possibles.

L'emphase des dernières pages sur les coûts élevés des accroissements des taxes se justifie par leur rôle probable dans la remise en question de l'État. Ils viennent contraindre de plus en plus fortement l'expansion des dépenses gouvernementales.

2. L'impact net incertain des politiques de redistribution

Le secteur public peut s'attribuer un rôle important dans la modification de la répartition des revenus pour aider les plus démunis et aussi pour assurer à la population en général une protection du revenu contre les risques socio-économiques. D'ailleurs, beaucoup de programmes gouvernementaux, si ce n'est la très grande majorité, sont mis en oeuvre pour leurs effets redistributifs. Il s'agit, par différents moyens, d'enlever à certains pour donner à d'autres.

Malheureusement, il est très difficile d'estimer avec un minimum de précision l'impact net des différentes interventions gouvernementales en ce domaine. Les différentes raisons sont principalement la diminution indirecte de la charité privée et des solidarités familiales, les modifications au système de sanctions et de récompenses qu'affrontent les agents

économiques, tels les hauts niveaux explicites ou implicites de taxation et même les incitations à la fraude. Toutefois, une hypothèse assez répandue veut que les mesures de redistribution aient été peu favorables au quintile le plus pauvre de la population - qui était d'ailleurs auparavant la grande préoccupation de la charité privée - pour avoir des effets bénéfiques sur la classe moyenne que forment les deux quintiles suivants.[34]

L'impact net incertain ou indéterminé des politiques de redistribution peut être la conséquence des actions contradictoires des gouvernements qui opèrent des transferts de richesse dans une suite illimitée de coalitions successives. Cette proposition mérite d'être analysée.[35]

Supposons à titre d'illustration qu'une société soit composée de cinq personnes (tableau 4). Chacune de ces cinq personnes se fait assigner une taxe de 100 $, si bien que le problème du choix budgétaire dans ces conditions consiste uniquement à déterminer la façon dont les 500 $ seront dépensés. Supposons donc que l'un des projets avancés ou un ensemble de projets (Projet A) ait pour effet de distribuer le bénéfice uniformément à travers la population, tandis qu'un projet concurrent (Projet B) concentre les bénéfices dans un sous-groupe de trois votants. Il s'ensuit que les membres de ce sous-groupe majoritaire y gagnent plus à choisir le projet aux bénéfices concentrés, plutôt que le programme qui distribue ses bienfaits sur l'ensemble de la population. Dans le programme à retombées uniformes, chaque citoyen reçoit des bénéfices d'une valeur égale à 100 $, tandis que si la dépense porte sur le projet souhaité par trois personnes seulement, il en découle pour chacune d'elles un bénéfice égal à 167 $.

On découvre ainsi que la règle de la majorité simple peut donner lieu à des coalitions de citoyens ayant pour objet exclusif d'opérer des prélèvements et des transferts à l'avantage de sous-groupes particuliers, fussent-ils majoritaires. Dans ces condition, les membres de la coalition gagnante s'approprient des transferts de richesse aux dépens des membres de la coalition minoritaire perdante. En effet, dans l'exemple examiné ci-dessus la proposition qui concentre des bénéfices de 167 $ entre trois individus l'emporte sur la proposition qui répartit les bénéfices également entre tous les citoyens.

individus l'emporte sur la proposition qui répartit les bénéfices également entre tous les citoyens.

Tableau 4

Effets distributifs de différentes propositions entre cinq individus

Propositions	Individus				
	1	2	3	4	5
A	100	100	100	100	100
B	167	167	167	0	0
C	168	168	164	1	0
D	67	67	166	100	100

Là ne s'arrête pas le cycle des majorités successives. Le tableau 4 révèle que dans certaines conditions aucune coalition majoritaire ne l'emporte sur toutes les autres. Ainsi la proposition C qui retire trois dollars à l'individu numéro 3 pour les répartir entre les individus 1,2 et 4, l'emporte sur la proposition B qui, on l'a vu, l'emportait elle-même sur la proposition A. Mieux encore, la proposition D l'emporte sur la proposition C, puisque les individus trois, quatre et cinq y gagnent. Mais alors un paradoxe apparait. L'examen du tableau 4 révélera au lecteur que si la proposition C l'emporte sur B, et D sur C, il n'en reste pas moins que B l'emporte sur D, ce qui semble contradictoire.

C'est le sens du théorème dit de l'impossibilité qui a contribué à valoir le prix Nobel d'économique à son auteur Kenneth Arrow et qui établit qu'il est impossible de concevoir une proposition, une politique ou un ensemble de politiques qui l'emporte incontestablement sur tous les autres dans un régime de scrutin majoritaire. En d'autres termes, pour chaque coalition majoritaire favorable à une décision particulière, on peut toujours concevoir une proposition différente qui l'emportera sur la précédente dans une coalition également majoritaire. Pour quiconque perçoit le scrutin majoritaire comme comportant une valeur normative particulière, l'absence de majorité unique ne manque pas d'être troublante.[36]

Ce que cette argumentation démontre en un mot, c'est qu'il n'est pas inconcevable qu'une part importante de l'activité politique de nos régimes ne serve en fin de compte qu'à opérer des transferts entre des coalitions majoritaires successives. Dans cette dernière perspective, le régime de scrutin majoritaire devient un simple mécanisme ayant pour effet de générer ce que l'économiste désigne comme des économies externes. Puisque les membres d'une coalition majoritaire effectuent leurs choix budgétaires en fonction du coût qu'ils ont chacun à porter comme membres de la majorité plutôt qu'en fonction du fardeau qui échoit à l'ensemble de la population, il s'ensuit qu'ils se retrouvent en position de transférer à leurs voisins une partie du coût de leur choix. En conséquence, les membres de la coalition majoritaire choisiront un niveau de budget excessivement élevé ou excessivement faible sans incorporer dans leur calcul les bénéfices ou les coûts qu'ils imputent à leurs voisins. A la limite ils ne font qu'opérer de simples transferts.

3. Les défaillances de la production bureaucratique ou de l'institution sans but lucratif

La méthodologie de la science économique orthodoxe est fort simple: elle veut expliquer la réalité sociale en considérant à la base que les individus recherchent dans leurs décisions à défendre leurs propres intérêts. Les phénomènes sociaux réflètent ainsi des choix faits dans un environnement contraignant par des individus qui s'occupent de leurs propres intérêts. Les résultats obtenus ne sont donc pas fonction de la moralité des individus mais principalement des règles du jeu avec lesquelles les décideurs opèrent. Des règles du jeu différentes ou des systèmes de contraintes différents modifient les décisions puisque le système de sanctions et de récompenses n'est pas le même. Si une activité donnée devient plus rentable ou plus valorisée, il est normal qu'elle devienne plus populaire chez les individus.

Ainsi, les individus seraient en très bonne partie des marionnettes dont les comportements peuvent être modifiés en changeant les stimulants, c'est-à-dire le système de sanctions et de récompenses.[37] Dans le cas de la très grande majorité des contribuables, le degré assez élevé

d'honnêteté dans leurs déclarations fiscales n'est garanti que par la présence du service policier ou d'un contrôle du ministère du Revenu.

Déjà il y a plus de deux cents ans, Adam Smith, qui a reçu le titre de "véritable créateur de l'économie politique", a analysé comment le système de sanctions et de récompenses affectait le comportement du professeur d'université. Cette analyse se généralise, surtout s'il est admis que le professeur est à l'université ce que le médecin est à l'hôpital, c'est-à-dire qu'ils sont tous les deux principaux responsables du service rendu par l'institution tout en conservant une réelle liberté ou autonomie par rapport aux objectifs ou intérêts de l'institution. Sa perception des choses demeure encore aujourd'hui très juste comme en témoigne cette longue citation:

> Dans certaines universités, le salaire ne constitue qu'une portion, souvent faible, des émoluments du maitre, la plus grande part lui venant des honoraires ou rétributions qu'il reçoit de ses élèves. La nécessité pour lui de s'appliquer à sa tâche ne s'en trouve pas entièrement supprimée, bien qu'elle en soit toujours plus ou moins diminuée. En effet, la réputation du maitre dans sa profession conserve pour lui une certaine importance, et il a toujours besoin dans une certaine mesure de l'attachement et de la gratitude de ceux qui ont reçu son enseignement, de même que des bons comptes qu'ils ont à rendre de lui; et il ne peut mieux s'attirer leurs sentiments favorables qu'en les méritant, c'est-à-dire en mettant tout le soin et le talent qu'il peut à l'exercice de sa tâche.
>
> Dans d'autres universités on interdit au maitre de recevoir quelque honoraire ou rétribution de ses élèves et son salaire constitue la totalité du revenu que lui procure sa fonction. Dans ce cas, les intérêts du maitre s'opposent diamétralement aux exigences de sa tâche. L'intérêt de chaque individu est de vivre le plus possible à son aise; et si ses émoluments demeurent fixes, qu'il accomplisse ou non sa tâche, il va certainement de son intérêt, (au moins dans le sens commun de ce terme), de négliger sa tâche, ou, s'il est assujetti à quelque autorité qui n'acceptera pas de le voir agir de la sorte, d'accomplir sa tâche avec toute l'inattention et l'indolence qui lui seront permises par cette autorité. S'il est d'un naturel actif et qu'il aime son travail, il aura intérêt à employer son énergie à toute activité dont il pourra retirer quelque avantage plutôt qu'à

> l'acquittement de son devoir, cette dernière activité ne lui procurant aucun avantage.
>
> Si l'autorité qui l'assujettit provient de l'établissement, du collège ou de l'université dont il fait partie et dont les autres membres sont en majorité les personnes qui, comme lui, enseignent ou devraient enseigner, il est probable qu'ensemble ils feront cause commune et se montreront indulgents les uns envers les autres, chacun consentant à ce que ses collègues négligent leur tâche à condition qu'on lui permette de faire de même.[38]

Qu'un économiste soit employé de l'Université Laval ou par le Canadien Pacifique, il demeure le même individu avec la même formation et les mêmes capacités. Cependant, comme les deux institutions véhiculent des incitations ou des valorisations différentes, son comportement ne sera pas le même. Ceci ne signifie pas que, lorsqu'employé de l'Université Laval, institution sans but lucratif, il est un être généreux et qu'avec le C.P. il devient mesquin. Non, dans les deux cas, il est le même personnage qui poursuit ses propres intérêts mais dans des environnements différents. Toutefois si les règles du jeu ne sont pas les mêmes aux deux endroits, il est normal de prévoir des résultats différents. Les agents économiques, y compris le corps médical, sont sensibles au système de sanctions et de récompenses et en particulier au mode de rémunération.[39]

Il existe au moins deux sources de différences majeures entre l'entreprise privée et l'entreprise publique: la première réfère aux droits de propriété des entreprises et la seconde aux types de demandes qu'affrontent les deux formes d'entreprises. De plus, le système nationalisé de santé doit réconcilier deux demandes inconsistantes.

a. <u>Les droits de propriété de l'entreprise</u>:

Dans une entreprise privée ordinaire, les actionnaires possèdent un droit de propriété sur les profits de l'entreprise. Ce droit n'est toutefois pas complet puisque les gouvernements s'accaparent une partie non négligeable des profits par l'impôt sur le revenu des corporations. Néanmoins, la valeur de leurs titres, soit les actions, dépend directement

des profits attendus de l'entreprise. Les actionnaires ont donc tout intérêt à ce que la firme maximise ses profits.

Dans une grande entreprise où le nombre d'actionnaires est très élevé et le capital-action très dilué, il peut exister des divergences d'intérêts entre l'actionnaire et le gestionnaire. Le premier a comme objectif ultime le profit tandis que le gestionnaire, tout comme les autres agents économiques, recherche son bien-être par une meilleure rémunération, un pouvoir discrétionnaire sur les décisions de l'entreprise et un environnement moins contraignant. Toutefois, les actionnaires utiliseront différents moyens pour que l'administration de l'entreprise n'utilise pas à d'autres fins les profits potentiels.

Parmi les moyens pour faire converger les intérêts des administrateurs avec ceux des actionnaires, on peut mentionner les bonis et les options d'achat d'actions offerts aux administrateurs, une rémunération et des promotions accordées selon les profits de l'entreprise, la détention par les administrateurs d'une part des actions et enfin la possibilité de remplacer les administrateurs. De plus, relativement au marché du capital humain de gestion, les administrateurs, et tout particulièrement ceux de rang supérieur, n'ignorent pas que leur réputation et donc leurs revenus futurs dépendent de la performance de leur firme.[40] Si malgré cela, les administrateurs réussissent à dissiper des profits potentiels de la firme, cette dernière devient davantage candidate à une prise de contrôle parce que cette action devient plus rentable.

Dans les institutions sans but lucratif, aucun groupe n'a intérêt à favoriser la réalisation de profits puisque le droit de propriété sur ces profits n'existe pas. Les profits potentiels seront donc dissipés ou transformés en bénéfices non monétaires par des dépenses plus élevées sur différents items: un personnel plus nombreux, mieux qualifié et très bien rémunéré, investissements de prestige, des comptes de dépenses mieux garnis, une production de trop grande qualité, etc. Les profits potentiels sont convertis en ce qui est communément appelé du "fat", c'est-à-dire en des dépenses qui augmentent les coûts unitaires.

A l'Université, le corps professoral est bien placé pour s'approprier une large part du budget discrétionnaire de l'institution et de cette façon promouvoir son bien-être. Grâce au principe de la liberté académique, le professeur réussit à limiter l'étendue des contrôles qui s'exercent sur son output et sur l'emploi de son temps. Contrairement à ce qui se passe dans les autres secteurs de l'économie, c'est comme si l'efficacité de la production à l'université résultait de la non-coordination des facteurs de production. Le professeur reste libre d'enseigner ce qui lui plait, de la façon qu'il l'entend. Il peut aussi choisir le mode de contrôle des étudiants qui lui convient comme si, à l'opposé du reste de l'humanité, il n'avait pour mobile d'action que le plus grand bien de la société. A cet égard, il se compare en bonne partie aux médecins de l'hôpital. Dans ni l'un ni l'autre cas, il n'y va de l'intérêt des facteurs de production de rendre l'institution efficace, c'est-à-dire de minimiser les coûts et d'adapter les services aux besoins. Le régime des sanctions et récompenses ne les y invite pas.

L'hôpital constitue en effet une organisation particulière qui mérite d'être davantage étudiée. A l'intérieur de celui-ci, deux firmes coexistent et sont en perpétuelles négociations. D'un côté, il y a le corps médical qui prend les décisions sur les soins à fournir aux patients y compris l'admission et la durée du séjour et qui demande à l'institution de lui fournir les services qu'il juge utiles aux traitements des malades. De l'autre, c'est l'administration qui doit rendre disponibles les services sans prendre de décision sur les soins à donner aux patients et qui est de plus soumis aux contraintes et à l'environnement de tout le réseau, du gouvernement et des conventions collectives. Comme ce rôle est davantage passif, ceci fait de l'hôpital une institution très déconcentrée. A cet égard, l'université lui ressemble passablement avec le corps professoral comme décideur important avec des intérêts souvent opposés à ceux de l'institution.

Cette division de l'hôpital en deux firmes n'illustre-t-elle pas que l'hôpital est au service du corps médical qui peut l'orienter vers ses intérêts et qui s'approprie les bénéfices potentiels de l'institution?[41]

Une différence majeure entre l'entreprise privée et publique provient donc de la place des profits dans l'organisation. Pour l'entreprise à but lucratif, les profits sont le critère de performance et à ce titre ils orientent tout le système de contrôle qui est développé pour que les différentes parties de l'organisation ne se dérobent pas à l'objectif collectif. Ils doivent être la préoccupation de toutes les unités de décision. La marge discrétionnaire des administrateurs s'en trouve donc rétrécie d'autant.

Bien entendu, dans l'entreprise publique, les profits ne jouent pas ce rôle central. Ainsi pour éviter que les différentes unités à l'intérieur de l'organisation fassent passer leurs intérêts avant l'intérêt collectif, on aura recours à des règlements explicites. Ces derniers, qui spécifient pour les unités subalternes les comportements jugés "acceptables", sont davantage orientés vers le contrôle détaillé et tatillon de l'usage des différents facteurs de production que vers la mesure des effets des actions sur la production et la rentabilité de l'entreprise. Il en résulte beaucoup de paperasse avec la multiplication des formulaires à remplir en de nombreux exemplaires et aussi une propension très grande pour les différentes unités à "jouer le livre" afin d'éviter les risques. Pourquoi faudrait-il faire les efforts nécessaires à l'accroissement de l'efficacité si cela n'est pas payant, si le succès n'est pas reconnu ni récompensé ou l'est mal? Il est préférable de jouer conservateur et de multiplier les décisions de comités qui diffusent ou cachent très bien les responsabilités.

Ce type de raisonnement n'est pas absent de l'entreprise privée; cependant, il y est moins présent puisque le profit est la mesure de réussite de l'entreprise et devient ainsi l'objet central des préoccupations des différentes unités de la firme.

b. <u>Les types de demande</u>:

En plus de se caractériser par une différence au niveau des droits de propriété, les entreprises privées et publiques font face à des demandes de nature différente. Dans les marchés ordinaires, les consommateurs expriment leurs préférences variées pour les diverses caracté-

ristiques d'un produit. Il y va de l'intérêt des producteurs d'adapter leurs produits aux préférences de ces consommateurs et souvent de fournir, comme c'est le cas pour l'automobile, une grande variété d'un même bien pour satisfaire différentes clientèles. De cette façon, ils augmentent leurs profits tout en satisfaisant davantage les désirs des consommateurs.

Bien sûr il existe une demande pour la production de l'entreprise publique mais sa formulation est de nature différente. C'est une demande collective qui est le résultat des processus politiques. En effet, par le vote et aussi par d'autres moyens comme le "lobbying", les mémoires, les manifestations, etc., les citoyens expriment aux gouvernements, d'une façon grossière et agrégée, l'intensité de leurs préférences. Il existe évidemment une concurrence entre les diverses demandes pour différents services gouvernementaux et, par conséquent, la nécessité d'arbitrer les demandes. Le résultat de cet arbitrage prend, dans notre système budgétaire, la forme de crédits annuels alloués à de multiples programmes.

Par ailleurs, les ministères, qui sont responsables des différents réseaux, déterminent le budget de chaque unité en s'appuyant sur quelques facteurs ou critères de répartition des fonds. Pour les institutions des réseaux, les critères de répartition des crédits du ministère sont très importants puisqu'ils sont les indicateurs de la demande de l'autorité centrale pour leurs services. Ils indiquent ce qui est privilégié par le central, c'est-à-dire les activités qu'il devient rentable de développer pour l'institution. Ainsi, si le ministère de l'Education finance les universités sur la base du nombre d'étudiants, il y va de l'intérêt des universités d'accroitre leur clientèle principalement dans les programmes peu dispendieux que sont les différents certificats, les programmes courts et les programmes de premier cycle en administration, en lettres et en sciences sociales. Par ailleurs, elles privilégieront l'activité recherche ou les programmes d'un niveau plus avancé, si la formule de financement utilisée par le ministère favorise ces activités.

Cette question des incitations inhérentes aux méthodes de financement, qui est toujours importante pour les différents réseaux québécois dont le secteur hospitalier, est devenue récemment encore plus

visible aux États-Unis. En effet, à partir de 1983, le programme Medicare a commencé à ne plus rembourser les services hospitaliers internes sur une base de coûts effectifs, pour y substituer un paiement par cas selon une classification de 468 groupes de diagnostics. Ce changement pourrait avoir dans ses implications un impact non négligeable sur l'adoption et l'utilisation de la nouvelle technologie médicale par les institutions.[42]

Les incitations ne peuvent être d'ailleurs qu'implicites. Par exemple, les réactions passées du gouvernement en face des déficits des institutions indiquent aux administrateurs les coûts potentiels de cette voie pour réduire la contrainte budgétaire. Le système de sanctions et de récompenses est loin d'être toujours très explicite et c'est souvent une situation voulue ou rationnellement recherchée.

Les demandes pour les services des entreprises privées et des entreprises publiques diffèrent à un autre niveau. En effet, l'utilisateur des services des institutions publiques n'est pas en mesure d'exprimer ses préférences directement. En l'absence d'une tarification valable des services, il n'est pas responsable des coûts qu'entraine sa consommation. L'utilisateur est souvent obligé d'accepter une mise en tutelle. Les demandes sont indirectement exprimées par la participation variée des citoyens aux processus politiques pour influencer la capacité du système qui modifie entre autres le temps d'attente aux différents services. Nous reviendrons sur ce point plus bas.

Ces différences dans l'expression des demandes ont un impact sur l'output des deux types d'institutions. L'institution privée fait directement face à des consommateurs ayant des préférences variées, ce qui l'oblige à porter attention aux différentes caractéristiques de son produit et, très souvent, à le diversifier. Pour sa part, l'institution publique doit s'adapter aux incitations que véhiculent les paramètres de décision du niveau central, niveau qui lui alloue son budget et aussi l'évalue. Ces paramètres se limitent la plupart du temps à quelques caractéristiques et ne peuvent donc pas comprendre toute la richesse d'information sur les désirs des consommateurs que contient une demande directe de ces derniers. De plus, comme le niveau central ne peut se préoccuper des multiples caracté-

ristiques du produit, il favorise la standardisation de la production, du moins en ce qui concerne les éléments qu'il surveille.[43]

Il faut toutefois préciser que ce produit "normé" répondra aux seuls critères contrôlés ou surveillés par l'autorité centrale et ne portera pas sur toutes les caractéristiques du produit. C'est ainsi que le gouvernement a laissé aux institutions universitaires une très grande liberté d'affectation de leurs budgets en leur donnant un budget global presque essentiellement basé sur les coûts historiques et l'accroissement de la clientèle étudiante. A l'université, le central a donc très peu normé le produit, ce qui laisse encore aujourd'hui une grande place aux individus dans l'université, et particulièrement au corps professoral, pour promouvoir leurs intérêts (et souvent leurs idiosyncrasies) et ainsi accroitre leur rémunération réelle, monétaire et non monétaire sans surveillance de leur output réel. Il faut mentionner que les aspects non monétaires d'une rémunération sont, par les temps qui courent, fort importants puisqu'ils ne sont pas imposables. De plus, comme la formule de financement des universités incite à augmenter les clientèles, les universités s'ajustent en diminuant les normes d'admission et en multipliant les programmes universitaires légers.

c. <u>La réconciliation de demandes inconsistantes</u>

Dans un livre sur l'économique de la santé, écrit il y a déjà une quinzaine d'années, Jean-Luc Migué et moi-même terminions ainsi le chapitre sur l'évolution des prix des services de santé:

> "En un mot, la suprématie du producteur combinée à l'assurance privée ou publique, rend inutile l'identification d'une demande de services autonomes. Les prix ne jouent plus leur rôle de rationnement. Le processus du marché s'en trouve conséquemment remplacé par le processus de planification. L'allocation et la distribution des services de santé deviennent ainsi le fruit d'une décision du législateur."[44]

Cette idée est importante puisque les gouvernements provinciaux introduisent des politiques de gestion de la capacité des soins de la santé et peuvent plus facilement le faire puisque les systèmes d'assurance

publique au Canada ont provoqué une centralisation plus étendue ici qu'ailleurs des décisions en matière de santé. Par exemple, le nombre de lits de soins physiques de courte durée par mille habitants est passé au Québec de 4,92 en 1972 à 3,87 en 1980, une baisse de 21 pour cent. Ce contrôle de capacité s'étend au corps médical avec les limitations sur l'immigration de médecins au Canada et du nombre de stages de formation. Parallèlement, un système plus centralisé peut plus facilement limiter la croissance des dépenses en restreignant l'entrée des nouvelles technologies et des actes très coûteux comme les transplantations d'organes.[45]

Le secteur de la santé qui est nationalisé devient soumis à deux ordres de demandes inconsistantes. D'un côté, les processus politiques révèlent au gouvernement une demande agrégée pour les services de santé. De l'autre, la demande de chaque consommateur n'est pas rationnée par la présence d'un prix direct. Dans ces conditions, il y a très peu de relation entre la quantité demandée par les consommateurs et la demande des citoyens-voteurs. Comment le système peut-il résoudre cette incompatibilité?

En pratique, la solution de ce problème prend différentes voies. Une première place le consommateur complètement sous la tutelle des producteurs qui décident de l'accès aux services. L'entrée dans les facultés de médecine en est une illustration. D'autre part, il est possible de rationner en élevant le prix indirect d'un service. Le coût au consommateur d'une visite chez le médecin est important s'il est obligé de faire de l'antichambre durant une longue période. C'est la même chose pour le coût d'un trajet en présence de congestion. Enfin, il est possible de diminuer la quantité demandée en abaissant la qualité du service fourni. Il est alors moins profitable au consommateur de recourir au produit impliqué.

C'est ainsi que la liste d'attente devient le mode de rationnement utilisé par les hôpitaux pour les cas non urgents.[46] Comme le délai pour recevoir un produit en réduit sa valeur, la quantité demandée converge vers la quantité offerte non par un accroissement des prix mais par une diminution de la valeur du service retardé. Un texte récent a formellement démontré que dans un monde où le rationnement se fait par le temps d'attente, une augmentation de la capacité des hôpitaux peut provoquer des listes

d'attente plus longues.[47] Cette situation, qui s'est effectivement produite en Angleterre, fut interprétée comme un indice que les médecins producteurs créent leur propre demande. Pourtant, une liste d'attente plus longue peut tout simplement résulter d'une durée d'attente plus courte grâce à l'accroissement de la capacité du système.

En somme, le non-recours à un système explicite de prix n'enlève pas la nécessité de rationner les quantités demandées mais force plutôt à utiliser d'autres mécanismes qui ont des effets redistributifs mal connus et qui sont presque toujours une source de gaspillage comme l'illustre la congestion des routes.

Deux points méritent d'être notés avant de terminer cette section sur la dynamique comparée de l'entreprise publique. Le premier concerne la participation des usagers comme mécanisme pour améliorer l'efficacité des institutions. Pour comprendre son effet, il faut référer à ce qui a été appelé la théorie de l'action collective.[48] Nous y avons d'ailleurs fait implicitement allusion aux paragraphes sur la participation aux processus politiques. L'action collective, si elle réussit, produit un bien collectif dont l'accès ou la consommation peut très difficilement être limité aux seuls membres participants. Toutefois les coûts de la participation en temps, énergie et ressources sont bien individualisés.

De cette situation, il est permis de dégager différents corollaires. Premièrement, l'action collective est handicapée par l'incitation toujours présente de resquiller. Comme la relation pour chaque individu entre ses coûts de participation et le bénéfice attendu est faible, il est intéressant de "se dérober à ses responsabilités". Deuxièmement, les incitations à participer ne sont pas identiques entre les individus. Les groupes bien organisés à intérêts précis participeront davantage que les groupes mal identifiés à intérêts diffus et passagers. Ainsi à l'université, par suite de leur grand nombre et de la faible durée de leur stage, les étudiants ne possèdent pas le pouvoir dont jouit le corps professoral qui a des intérêts durables. Dans un CLSC, les professionnels et le personnel syndiqué participent plus que les usagers.

Il faut en dernier lieu noter que dans un environnement très concurrentiel où il existe une liberté d'entrée, la forme ou le type d'entreprise importe peu. Que la firme soit à capital actions, un partnership, une coopérative ou même une compagnie de la Couronne qui doit cependant obtenir un rendement normal sur son capital, elle doit rechercher le maximum d'efficacité si elle veut survivre. Il n'y a pas alors de place pour poursuivre d'autres objectifs que d'accroitre les profits, l'environnement de la firme ne laissant aucune marge discrétionnaire. Les types de demandes peuvent toutefois différer.

D. **Conclusion**

Après avoir donné quelques mesures de la croissance du secteur public au cours des dernières décennies, ce texte a voulu passer en revue les différents facteurs qui ont été avancés pour expliquer cet important phénomène, présent, à des degrés divers, dans tous les pays développés. Ce sont en premier lieu les différentes défaillances des marchés ou des processus décentralisés d'affectation des ressources que la théorie économique a mises en lumière. De plus, la croissance de l'État peut être perçue comme une substitution institutionnelle aux rôles traditionnellement remplis par la famille et la religion, incluant ainsi tous les organismes de bienfaisance. En troisième lieu, comme l'évolution du gouvernement résulte des processus politiques, il est important de se demander si ces derniers ont un biais favorable à l'expansion gouvernementale dans un monde où la division de travail entraine la création d'une multitude de groupes à intérêts spécifiques ou circonscrits. Enfin, les forces technologiques ou la non-standardisation des services publics impliquent leurs coûts relatifs croissants.

Ce phénomène nouveau qu'est l'omniprésence gouvernementale soulève de graves difficultés. Tout d'abord, son financement entraine des coûts de taxation à la marge très élevés qui faussent le système de sanctions et de récompenses et ceci pour tous les niveaux de revenu. De plus, toutes les décisions même les plus routinières deviennent directement ou indirectement, comme par la taxation, influencées par l'action gouvernementale. Tout est politisé. Dans un tel univers, il est d'un côté difficile de mesurer l'impact net du gouvernement entre les différents groupes de la société et de l'autre, facile d'identifier des programmes dont les effets sont contradictoires. Enfin, la production publique dans un monde non concurrentiel ne favorise pas la production efficace des services, c'est-à-dire en quantité et en qualité correspondant aux demandes de la population et à des coûts non excédentaires ou minimum.

Quelle conclusion est-il permis d'avancer à la suite d'une identification des défaillances des marchés et des coûts de l'action gouvernementale? Même si nous ne devons pas suivre l'exemple de l'empereur romain, il demeure que les deux chanteurs en concurrence peuvent facilement

avoir différentes lacunes. Même dans cette situation, l'enseignement de la science économique depuis plus de deux cents ans, demande de conserver un préjugé très favorable aux différentes formes de décentralisation ou de concurrence. Dans notre univers d'omniprésence du secteur public, la recherche de consolidations ou de cartellisations n'est sûrement pas la voie à suivre pour libérer le citoyen. Si le gouvernement a à intervenir, il doit le faire tout en protégeant l'ouverture du système aux différentes formes institutionnelles.

La concurrence ne vise pas à réformer les acteurs. Elle les accepte comme ils sont, des êtres dont les actions sont peu guidées par un esprit d'altruisme. La concurrence contraint les producteurs, sans égard à leurs formes d'organisation, à orienter leurs énergies vers les préférences des citoyens. Toutefois, comme elle les empêche de détourner leurs actions vers d'autres fins, elle n'est sûrement pas un régime idéal pour les producteurs.

A titre de preuve, n'est-il pas extrêmement rare de trouver un groupe qui revendique un environnement plus concurrentiel pour ses propres activités? La concurrence, c'est bon pour les autres!

La grande force de la concurrence réside dans le fait qu'elle est un processus d'expérimentation continue.

(1) Malgré d'importantes lacunes, c'est le rapport des dépenses publiques sur le produit national brut (ou le produit intérieur brut) qui est le plus utilisé pour indiquer la croissance du secteur public. Usher lui préfère le rapport des dépenses publiques brutes au revenu national brut au coût des facteurs. Le numérateur devient la somme du total des dépenses des administrations publiques et de la rente imputée à leur capital. Le dénominateur est la dépense nationale brute moins les impôts indirects diminués des subventions et plus la rente imputée au capital des administrations publiques. Ce rapport est de 18,4 pour cent en 1926, de 24,1 en 1950 et de 53,0 en 1983. D. Usher, "La croissance du secteur public au Canada" dans D. Laidler (sous la direction de), Les réactions au changement économique, Ottawa: Approvisionnements et Services Canada, 1986, pp. 123-156.

L'exemple suivant illustre les faiblesses des rapports des dépenses publiques sur la production. La simple substitution d'un crédit d'impôt équivalent aux allocations familliales existantes baisse la valeur de ces rapports malgré l'absence d'effets pour les citoyens.

Enfin, il faut rappeler que, dans la comptabilité nationale, les entreprises publiques commerciales comme l'Hydro-Québec font partie du secteur des entreprises et non des administrations publiques.

(2) Pour ceux qui ont une formation juridique, l'activité étatique par excellence demeure la législation, c'est-à-dire l'adoption de règles du jeu obligatoires. Les dépenses deviennent pour eux un indicateur d'activités administratives.

(3) Consulter à cet effet, R.G. Evans, Strained Mercy The Economics of Canadian Health Care, Toronto: Butterworths, 1984, pp. 27-91.

(4) Dans un récent texte, Pauly minimise l'importance de l'effet d'une sélection défavorable:

> "There is as yet little direct evidence on whether or not adverse selection is or must be an important problem in health insurance, largely because it is difficult to define any kind of strong test. The intuitively convincing observation that people who use more care have more insurance is, for example, also consistent with homogeneous risks (i.e., no adverse selection) and moral hazard."

L'une des raisons avancées est la suivante:

> "... the bulk of insurance is provided in employee groups. Although there has been movement to more flexible benefit plans that permit some choice, the great bulk of group insurance still involves a single quantity of insurance offered to all employees. Such an arrangement may have other defects, but it certainly inhibits adverse selection within the firm."

Toutefois, il note un endroit où elle pourrait exister:

> "At present, the situation for which there is the strongest empirical evidence for inefficient adverse self-selection is not between conventional insurance policies with different levels of coverage. Rather, [...] selection has been most frequently documented in comparisons between HMO coverage and conventional high-option coverage, but with the better risks choosing the more (nominally) comprehensive HMO coverage... By permitting HMOs to pick off good risks, multiple-choice settings could lead to less desirable outcomes for those good risks who really would have preferred conventional coverage at premiums reflective of risk."

M.V. Pauly, "Taxation, Health Insurance, and Market Failure in the Medical Economy", Journal of Economic Literature, vol. XXIV, no 2, juin 1986, pp. 650-653.

(5) Les deux derniers paragraphes utilisent des passages de J.L. Migué et G. Bélanger, Le prix de la santé, Montréal: Hurtubise HMH, 1972, pp. 19-20.

(6) J. Piggott et J. Whalley, UK Tax Policy and Applied General Equilibrium Analysis, Cambridge: Cambridge University Press, 1985;

C.L. Ballard, J.B. Shoven et J. Whalley, "General Equilibrium Computations of the Marginal Welfare Costs of Taxes in the United States", The American Economic Review, vol. 75, no 1, mars 1985, pp. 128-138;

I. Hansson, "Marginal Costs of Public Funds for Different Tax Instruments and Government Expenditures", Scandinavian Journal of Economics, vol. 86, no 2, 1984, pp. 115-130.

(7) La famille et le ménage ont récemment attiré l'attention de plusieurs travaux en économique. Voici deux extraits d'un récent texte d'un pionnier de ce secteur:

> "... We find the stability of the family being impaired by increases in human capital, by the secular rise in the value of human time, and by generous income transfers. The U.S. divorce rate has doubled since 1960, and the illegitimate birth rate also has doubled. The better the performance of the economy and the larger the earning power of women, the greater the decline of the family. It would be premature, however, to infer from all this that the family is fading away...
>
> When we take a long view of changes in the family, during which economic possibilities were being extended, we observe that the market specializes in and produces at a lower cost many services that families formerly produced for themselves. Specialization also alters the

composition of families as prime adults, other than wife and husband, leave the family and establish separate households. Accumulative increases in family income make it financially possible for parents to support the marriages and the separate households of their children at an age before they are prepared to earn enough to do it on their own. The favorable personal income also makes it possible for retired couples and individuals to maintain a household that is separate from that of their adult children. Thus the composition of the family changes as the number of adults who are in it declines as a consequence of the increases in opportunities created by economic growth. The entrepreneurial function of families continues to be important as a consequence of the changing economic conditions that characterize economic growth."

T.W. Schultz, "The Changing Economy and the Family", Journal of Labor Economics, vol. 4, no 3, partie 2, juillet 1986, pp. S279 et S281.

(8) Il est utile de relativiser les problèmes engendrés par le vieillissement de la population du Québec. Selon de récentes projections de l'OCDE, le pourcentage des retraités par rapport à la population active sera au Canada en 2010 encore inférieur à ceux qui existent présentement dans plusieurs pays occidentaux.

Nombre de retraités en % de la population active

	1985	2010*	2030*
Etats-Unis	24,0	25,6	41,5
Japon	18,3	40,1	42,7
Allemagne de l'Ouest	29,0	40,8	63,6
France	31,0	39,5	54,6
Angleterre	30,3	28,1	37,6
Italie	27,1	33,6	46,5
Canada	16,0	22,6	39,4

* Projections de l'OCDE

Source: The Economist, 14 juin 1986, p. 67

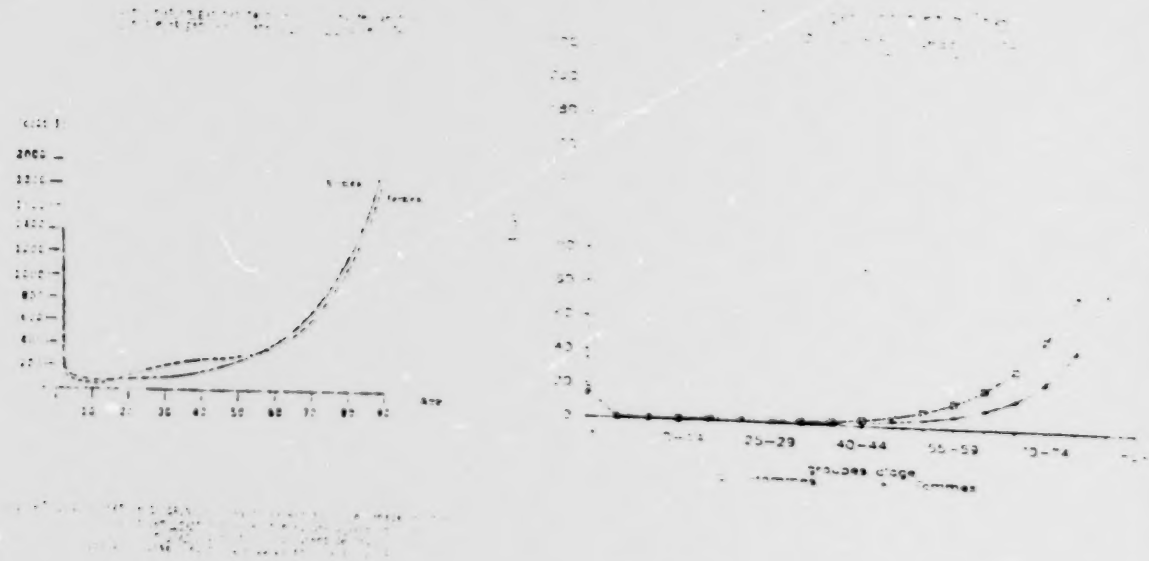
De plus, Fuchs note un biais méthodologique à la hausse dans les prévisions des coûts des services médicaux pour les personnes âgées:

"To the extent that the change in the age distribution is the result of rising life expectancy (that is, falling age-specific death rates), the cross-sectioned differences in expenditures by ages overestimate the changes that would

result from an aging population. Health care spending among the elderly is not so much a function of time since birth as it is a function of time to death. The principal reason why expenditures rise with age in cross section (among persons aged 65 and over) is that the proportion of persons near death increases with age. Enpenditures are particularly large in the last year of life and, to a lesser extent, in the next to last year. Amond Medicare enrollees in 1976, the average reimbursement for those in their last year of life was 6.6 times (and in their next to last year 2.3 times) as large as for those who survived at least two years... As age-specific death rates fall over time, there will be fewer people in the last year of life in any age category, and this will tend to reduce age-specific health care expenditures"

V.R. Fuchs, The Health Economy, Cambridge MA: Harvard University Press, 1986, pp. 318-319.

Les deux graphiques suivants illustrent la proposition de Fuchs.



(9) M. Lilla, "Why the 'Income Distribution' Is So Misleading", The Public Interest, no 77, automne 1984, pp. 70-71. L'auteur ajoutant: "Among women, for example, getting married is the most promising route for leaving persistent poverty". (p.68)

(10) D.C. North, "The Growth of Government in the United States: An Economic Historian's Perspective", Journal of Public Economics, vol. 28, no 3, déc. 1985, p. 396.

(11) H. Guindon, "Social Unrest, Social Class and Quebec's Bureaucratic Revolution", Queen's Quarterly, vol. LXXI, été 1964, pp. 150-162.

(12) A. Lindbeck, Work Disincentive in the Welfare State. (Seminar Paper no 164), Stockholm: Institute for International Economic Studies, University of Stockholm, déc. 1980, p. 18.

(13) B. Fortin, Dependence on Public Assistance in the Presence of Unemployment Insurance: A Theoretical and Empirical Investigation, Cahier de recherche 8304, Québec: Université Laval, Département d'économique, mai 1983, p. 26.

(14) Les paragraphes suivants s'inspirent de J.L. Migué, "Regard d'économiste sur le secteur public", Revue française de Finances publiques, no 16, 1986, pp.119-136.

(15) K. Brunner, "Reflections on the Political Economy of Government: The Persistent Growth of Government", Revue suisse d'économie politique et de statistique, vol. 114, no 3, 1978, p. 662.

(16) A.H. Meltzer et S.F. Richard, "A Rational Theory of the Size of Government", Journal of Political Economy, vol. 89, no 15, oct. 1981, pp. 914-927 et L.S. Wilson, "The Socialization of Medical Insurance in Canada", Canadian Journal of Economics, vol. XVIII, no 2, mai 1985, pp. 355-376.

(17) Récemment, Brennan et Buchanan ont montré comment le modèle du voteur médian n'entraine pas des variations dans les politiques redistributives qui sont conformes aux critères de justice distributive généralement acceptés:

> "Whereas the focus of normative analysis is on the variance of the income distribution, or some equivalent measure of inequality, the extent of redistribution under majority rule, so restricted, depends solely on the degree of skewness. In other words, majority rule, with uniformity restrictions on both tax and transfer sides, serves to connect redistribution to the wrong parameter. Changes in the distribution of income that are essentially irrelevant to redistributive ethics can generate substantial changes in the pattern of political transfers, whereas changes in the income distribution that are of considerable normative significance may leave the extent of transfers from rich to poor either unchanged or alter them in a "perverse" direction. Some simple comparative static results from our three-person analysis suffice to support these claims. Suppose, for example, that the income of the poorest falls, ceteris paribus. Then average income will by definition also fall. Median income will remain unchanged, however, so the extent of transfers will fall. Obversely, if the income of the poorest rises, ceteris paribus, trans-

> fers will rise. Consider, on the other hand, an increase in median income, ceteris paribus. In this case, transfers will fall, even though the relative share of the poorest in the total pie has declined. Of course, some changes in the income distribution will generate changes in the transfer pattern that are consistent with the dictates of distributive justice as conventionally interpreted. For example, as the income of the richest increases or decreases, ceteris paribus, the level of transfers will rise or fall".

G. Brennan et J.M. Buchanan, The Reason of Rules, Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p. 127.

(18) La règle de l'importance de ne pas être important s'applique aussi à l'évolution structurelle des dépenses publiques. Si les dépenses de santé représentaient une part moins considérable de la production, leur évolution ferait moins problème. Aux Etats-Unis, Fuchs note qu'"Over the past 30 years the gap [the difference between changes in expenditures on health and changes in GNP] has averaged 2,7 percent per annum. If a gap of this magnitude were to continue for another 30 years, health spending would grow to more than 20 percent of the GNP". V.R. Fuchs, op., cit, p. 336.

(19) G.S. Becker, "Public Policies, Pressure Groups and Dead Weight Costs", Journal of Public Economics, vol. 28, no 3, déc. 1985, p. 338.

(20) R.M. Bird, Financing Canadian Government: A Quantitative Overview, Toronto: Canadian Tax Foundation, 1979, p. 86.

(21) Id, p. 85 en note.

(22) Les institutions existent pour économiser sur les coûts de transaction qui proviennent de la spécificité des actifs, de la rationalité limitée des agents économiques et de leur opportunisme. Consulter O.E. Williamson, The Economic Institutions of Capitalism, New York: The Free Press, 1985, 450 p.

(23) Pour une excellente et succincte discussion de ces facteurs et des autres déjà mentionnés, référer à T.E. Borcherding, "The Causes of Government Expenditure Growth: A Survey of the U.S. Evidence", Journal of Public Economics, vol. 28, no 3, déc. 1985, pp. 359-382. Nous nous en inspirons.

(24) Cette analyse est tirée de mon texte, "La tertiarisation de l'économie et l'expansion des dépenses gouvernementales: illusion ou réalité?", Le banquier et revue IBC, vol. 10, no 3, juin 1983, pp. 26-30. Pour l'analyse de l'évolution des prix des services de santé, consulter J.L. Migué et G. Bélanger, op. cit., pp. 87-124. Voir aussi M. Beck, Government Spending Trends and Issues, New York: Praeger, 1981, 135 p.

(25) **La constance sur presque toute la période du rapport de la production des services sur celle des biens résulte de deux facteurs qui ont des effets opposés. En effet, la croissance du revenu réel par tête favorise une expansion relative de la production de services mais, cela est contrecarré par l'effet des prix relatifs croissants sur la quantité demandée des services. Ces prix relatifs croissants de même que la part de plus en plus élevée de l'emploi dans les services proviennent des difficultés à recourir à une plus grande utilisation du capital dans la production de beaucoup de services en raison de la non-standardisation du produit.**

(26) Calcul de A.J.R. Smith cité par G.L. Reuber, "The Impact of Government Policies on the Distribution of Income in Canada. A Review", Analyse de Politiques, vol. IV, no 4, automne 1978, p. 508.

(27) "Aussi invraisemblable que cela puisse être, les régimes actuels de taxation et de transferts soumettent les plus démunis de notre société, s'ils effectuent un retour sur le marché du travail, à des taux marginaux implicites de taxation encore plus élevés que ceux auxquels sont soumis les contribuables à haut revenu..."

"Si le chef de famille (biparentale, deux enfants de six ans ou plus) délaisse l'aide sociale et retourne travailler au salaire minimum (8 000 $ par année), il verra son revenu disponible passer de 10 466 $ à 12 135 $, soit une augmentation nette de 1 669 $. Sur les 8 000 $ qu'il aura gagnés, les gouvernements auront retenu 6 331 $, par le biais de paiements de transferts réduits et d'impôts, ce qui signifie un taux marginal implicite de taxation de 79%. Si, en plus, cette famille bénéficiait de certains autres programmes (comme un logement subventionné, des prêts et bourses pour l'aide scolaire, etc.), il pourrait arriver que le retour au travail ne signifie aucune augmentation de revenu disponible pour ce travailleur à faible revenu, son taux marginal implicite de taxation pourrait ainsi atteindre ou même dépasser 100%.
De fait, le prestataire devra se trouver un emploi au salaire industriel moyen, soit 10,75 $ l'heure, s'il veut ramener son taux marginal implicite de taxation au taux marginal des plus hauts salariés."

Ministère des Finances, Gouvernement du Québec, Document de présentation du Livre blanc sur la fiscalité des particuliers, Québec, 1984, pp. 14-15.

(28) A titre d'exemple, voici ce qu'écrivait Adam Smith en 1776:

"A tax may either take out or keep out of the pockets of the people a great deal more than it brings into the public treasury, in the four following ways. First, the levying of it may require a great number of officers, whose salaries may eat up the greater part

> of the produce of the tax, and whose perquisites may impose another additional tax upon the people. Secondly, it may obstruct the industry of the people, and discourage them from applying to certain branches of business which might give maintenance and employment to great multiples. While it obliges the people to pay, it may thus diminish, or perhaps destroy, some of the funds which might enable them more easily to do so. Thirdly, by the forfeitures and other penalties which those unfortunate individuals incur who attempt unsuccessfully to evade the tax, it may frequently ruin them, and thereby put an end to the benefit which the community might have received from the employment of their capitals. An injudicious tax offers a great temptation to smuggling. But the penalties of smuggling must rise in proportion to the temptation. The law, contrary to all the ordinary principles of justice, first creates the temptation, and then punishes those who yield to it; and it commonly enhances the punishment, too, in proportion to the very circumstances which ought certainly to alleviate it, the temptation to commit the crime. Fourthly, by subjecting the people to the frequent visits and the odious examination of the tax-gatherers, it may expose them to much unnecessary trouble, vexation, and oppression; and though vexation is not, strictly speaking, expense, it is certainly equivalent to the expense at which every man would be willing to redeem himself from it. Il is in some one or other of these four different ways that taxes are frequently so much more burdensome to the people than they are beneficial to the sovereign."

A.Smith, <u>The Wealth of Nations</u>, London: J.M. Dent and Sons, 1910, Volume 2, pp. 308-309.

Plus récemment aux Etats-Unis, un économiste, Arthur Laffer, est devenu célèbre en propageant l'idée qu'au niveau actuel de la taxation, toute hausse des taux ne se traduit pas par une hausse mais bien par une baisse des recettes des gouvernements. Dès 1844, l'ingénieur-économiste français Jules Dupuit avait formulé cette idée comme en témoigne la citation suivante:

> "Si on augmente graduellement un impôt depuis 0 jusqu'au chiffre qui équivaut à une prohibition, son produit commence par être nul, puis croit insensiblement, atteint un maximum, décroit ensuite successivement, puis devient nul. Il suit de là que quand l'Etat a besoin de trouver une somme donnée au moyen d'un impôt, il y a toujours deux taxes qui satisfont à la condition, l'une au-dessus, l'autre au-dessous de celle qui donne le maximum de produit. Entre ces deux

taxes qui donnent le même produit, il peut y avoir une différence énorme entre l'utilité perdue."

J. Dupuit, "De la mesure de l'utilité des travaux publics", Annales des Ponts et Chaussées, vol. 8, no 116, 1844, p. 370.

(29) Un économiste américain argumente que l'assurance-maladie a aggravé le problème de la distribution géographique du corps médical:

"Although a few studies have reported that after CNHI (Canadian National Health Insurance) adoption the poor began to consume a slightly larger share of the available medical care [...], Lindsay's results suggest that this is a short-term phenomenon. In the long run, the reimbursement system adopted by all provinces provides monetary incentive for physicians to spurn the ghettos and the hinterlands and to practice in urban environments already richly endowed with medical manpower. It matters little that there is no price barrier if there is no doctor. As a result of the reimbursement system adopted by CNHI, doctors are simply moving away from the poor.

The provincewide fee schedules adopted by CNHI eliminate compensating price differences, a part of the natural pattern of fees under a market system. A market pricing structure provides that physicians who practice in unattractive, poor, remote locations earn more than their colleagues who prefer to practice in attractive urban settings. When fees are equalized across entire provinces as under CNHI, the inducement to practice in less-attractive areas is eliminated. Fewer physicians will choose to practice in less-amenable communities since a particular service commands the same fee regardless of where it is delivered.

Evidence based on the numbers of physicians practicing in each county of each province over the decade from 1965 to 1975 was analyzed to determine whether this migration away from unattractive areas was taking place under CNHI. The number of physicians per capita was regressed on a number of variables measuring both demand and "attractiveness" of each county in various dimensions. This was done with data from 1965 and 1975 in order to provide a before and after view of location patterns for physicians.

The theory of medical pricing discussed above predicts that, one compensating price differences are eliminated, variables measuring location attractiveness will become more important in these equations. The predictions were borne out in the statistical results. The degree of urbanization, for example, was positively correlated with the physician/population ratio in 1965, indicating that it was regarded as attractive by

> doctors before CNHI. In the 1975 regressions, however, the importance of urbanization had doubled. Similarly, proximity to a medical school was found to be a positive feature in locational patterns in 1965. By 1975 the importance of urbanization had increased by 70 to 75 percent. In Quebec, for example, in spite of a general increase in the physician-population ratio of 33 percent over this decade, the ten least urban counties in Quebec experienced an increase in the physician population ratio of only 7.3 percent."

C.M. Lindsay et A. Seldon, "More Evidence on Britain and Canada", dans C.M. Lindsay (sous la direction de), New Directions in Public Health Care A Prescription for the 1980's, San Francisco CA: Institute for Contemporary Studies, 1980, pp. 77-78.

(30) Comme appui voici deux citations d'un manuel de finances publiques très populaire à cette époque.

> "In summary, then, it appears that the adverse effect of personal income taxes on the supply of effort is probably slight. This is because people are not motivated by money income alone, because the extent of their control over their own working conditions is limited, and because the methods of payment by employers have been adapted to reduce the tax burden". "Although no one simple retarding effect has been discovered which would justify a drastic rearrangement of our tax system, many people feel that the federal governement relies too heavily on income taxation".

O.Eckstein, Public Finance, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1964, pp. 74 et 83.

(31) B. Fortin, Offre de travail et coût d'inefficacité de la fiscalité et des transferts au Québec Conférence C8503, Québec: Département d'économique, Université Laval, mai 1985, p. 10. Voir aussi B. Fortin et H.-P. Rousseau, The Marginal Welfare Cost of Taxes and Transfers in a Small Open Economy: A Multi-Household Applied General Equilibrium Approach, Cahier 8612, Québec: Département d'Economique, Université Laval, mars 1986, 36 p.

(32) Dès 1844, Dupuit avait dérivé ce résultat:

> "... si on triple l'impôt, l'utilité perdue devient neuf fois plus considérable... Plus les taxes sont fortes, moins elles produisent relativement. L'utilité perdue croit comme le quarré de la taxe..."

J. Dupuit, op. cit., p. 374.

Ce résultat est donné par la formule suivante: $W = 1/2 \left[\frac{\eta\varepsilon}{\eta+\varepsilon}\right] t^2 PQ$

où W est le coût du bien-être d'une taxe spécifique sur un produit; η et ε sont respectivement les élasticités de la demande et de l'offre et P et Q sont le prix et la quantité d'équilibre avant l'imposition d'une taxe au taux t. Il est utile de noter que les coûts d'inefficacité des taxes dans une économie très ouverte comme celle du Québec sont plus élevés parce que les élasticités ont des valeurs accrues.

(33) Une taxation implicite importante a été introduite dans l'entente de novembre 1976 avec les omnipraticiens qui déterminait un revenu annuel moyen brut au lieu d'un niveau de tarifs. Elle introduisait un plafond trimestriel au-delà duquel les honoraires étaient réduits de 75 pour cent. La réaction semble avoir été rapide. En 1977, le nombre moyen d'heures de travail par semaine consacrées aux patients aurait baissé de deux heures et quart, passant de 47,01 heures en 1976 à 44,77 heures.

(34) C'est la "loi de Director" de la redistribution publique des revenus qui est une dérivation de la théorie du voteur médian. Voir G. Stigler, "Director's Law of Public Income Redistribution", Journal of Law and Economics, vol. XIII, no.1, avril 1970, pp. 1-10. Toutefois, pour le Canada Gillespie conclut:"... Director's Law does not account for the changing pattern of post-fisc income distribution in Canada". W.I. Gillespie, "The State of Income Redistribution: A Preleminary Test for Post-War Canada", Canadian Taxation, vol.3, no.3, automne 1981, p. 154. Voici, à titre d'information, les résultats d'études sur les effets redistributifs des programmes canadiens d'assurance-santé. Après avoir résumé les études canadiennes sur les effets redistributifs de l'assurance-hospitalisation et de l'assurance-maladie, Grenier conclut:

> "Les principaux résultats des études ... permettent de tirer la conclusion générale suivante: l'avènement au Canada des régimes d'assurance-hospitalisation et d'assurance-santé a balayé les obstacles financiers qui empêchaient l'accès aux services de santé, et a ainsi permis aux personnes à faible revenu de recevoir une plus grande part de ces services.
> Dans le cas des services de médecins, les résultats sont plus inégaux: il semble que les groupes à faible revenu ont davantage recours à ces services au Québec qu'en Saskatchewan et en Ontario. Notons toutefois que la comparaison des études s'avère difficile compte tenu des différences entre les méthodes de sondage employées, les types de services couverts par le sondage, les périodes observées, les endroits choisis, la taille des échantillons, et ainsi de suite. Quoi qu'il en soit, aucune étude n'en conclut que l'introduction des programmes d'assurance-santé ait causé du tort aux économiquement faibles; au contraire, tout indique que ces programmes ont été utiles.

> Dans le cas des services hospitaliers, les résultats prouvent clairement que les pauvres ont beaucoup plus recours à ces services que les riches. Puisque les services hospitaliers représentent une plus grande part du coût total des services de santé que les services médicaux, on peut dire que l'assurance-santé a eu un effet progressiste sur la répartition du revenu. Cependant, les données ont prouvé que les groupes classés selon le revenu utilisent des types de services différents, dans des proportions différentes. On peut donc conclure que les pauvres attendent peut-être plus longtemps que les riches avant de recevoir les soins médicaux qui leur sont nécessaires et que, par conséquent, certaines inégalités persistent dans l'accessibilité aux services.
> Nombreux sont ceux pour qui l'effet progressiste de l'implantation de l'assurance-santé constitue une marque de succès de l'intervention gouvernementale dans le domaine de la santé."

G. Grenier, "Le coût des services de santé au Canada: tendances passées et futures", dans F. Vaillancourt (sous la direction de), La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada, Ottawa: Approvisionnements et Services Canada, 1986, pp. 300-302.

Un texte récent, qui se démarque par la façon d'identifier les sources de financement de nouveaux programmes, soulève des doutes relativement à l'effet progressif ou en faveur des pauvres des assurances publiques:

> "This paper seeks to identify the sources of financing for the introduction of national health insurance in Canada. New tax measures were negligible in comparison with the financial demands of these new programs during the 18 years of the study, and changes in CNHI (Canadian national health insurance) funding seem to have little predictive value for changes in the aggregate government budget. These two observations suggest that a substantial portion of the cost of CNHI was borne through a reduction in the funding for other government programs. The empirical quest for such reductions was modeled by treating private and provincial spending by categories as determined by a series of demand equations sensitive to relative prices. The initiation of this program lowered the relative price of health care through such a system leading to substitution away from programs otherwise funded at higher levels. Estimation of this model showed spending for social welfare to be sensitive to this relative price change leading to the conclusion that roughly a third of the cost of this program was funded through social welfare spending cutbacks. A smaller

proportion of these costs was found to have been financed through reduction in housing programs and police spending.
While it is tempting to conclude that the net distributional effects of all this are perverse, such a conclusion may not be reached without data on the distribution of benefits of the Canadian health plans. It is at least possible that the increased access to medical care provided to the economically disadvantaged offsets these implicit reductions in social welfare spending, and that the very poor have gained through the adoption of CNHI. Intuition suggests, however, that the population of social welfare beneficiaries consumes less than 31 percent of the health care provided by these plans, hence they are in effect paying for some of the care consumed by others. It is hoped that future research will shed light on this aspect of the distributional question."

C.M. Lindsay et B. Zycher, "Substitution in Public Spending: Who Pays for Canadian Health Insurance?", Economic Inquiry, vol. XXII, no 3, juillet 1984, pp. 354-355.

Plusieurs programmes gouvernementaux, qui sont supposément mis en place pour aider les plus démunis, ont précisément l'effet inverse. Un bon exemple à ce sujet est donné par l'incidence par groupe de revenu des parents ou des revenus futurs des étudiants des énormes subventions aux institutions d'éducation post-secondaire. Il serait de même fascinant de mesurer l'effet redistributif par classe de revenu du généreux programme de subventions aux garderies récemment proposé par le récent rapport, Condition Féminine Canada, Rapport du Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa: Approvisionnements et Services Canada, 1986, 457 p.

Je suis prêt à faire l'hypothèse que l'impact serait très pervers. Où sont les fortes demandes pour ces subventions?

(35) Ceci est emprunté à J.L. Migué, op. cit.

(36) L'instabilité des effets redistributifs engendrée par le scrutin majoritaire peut s'avérer un facteur favorable au recours à une règle constitutionnelle relativement contraignante pour obtenir des résultats plus stables.

(37) Si, à court terme, les institutions peuvent être perçues comme données ou exogènes, elles évoluent et se changent avec le temps en réponse à différentes forces comme celles du progrès technologique. Elles deviennent à long terme endogènes. Référer à D.C. North, Structure and Change in Economic History, New York: W.W. Norton, 1981.

(38) A. Smith, op. cit., vol. 2, pp. 246-247, (traduction libre).

(39) Dans son manuel en économique de la santé, Evans en fournit une illustration:

> "Sweden, for example, like Canada, experienced a dramatic increase in physician supply during the 1970s, 5.6 percent per year from 1970 to 1978. Yet the number of physician visits rose only 1.5 percent per year, and visits per physician fell 3.8 percent annually, or 27.2 percent over the period (Jönsson 1981). Sweden's physicians are salaried; when the populatin per physician drops, so apparently does the work load. Canada's fee-for-service physicians provide more services per patient."

R.G. Evans, op. cit., p. 153.

Il serait très utile de dresser un parallèle entre les pratiques des médecins des polycliniques privées et celles des médecins des CLSC.

(40) Néanmoins, malgré l'utilisation de ces moyens, certains travaux de recherche appuient l'hypothèse que la maximisation des profits est moins diligemment recherchée quand la propriété et l'administration de l'entreprise sont séparées et quand l'entreprise n'opère pas dans un secteur concurrentiel. Dans une étude dont la portée est sans doute limitée mais qui a le mérite de bien étudier des unités strictement comparables, un économiste a mis en lumière les faits suivants; les succursales identiques d'une grande chaine de restaurants étaient beaucoup plus rentables lorsqu'elles étaient opérées par les propriétaires d'une franchise plutôt que par des administrateurs engagés par la maison-mère; les profits augmentaient presque toujours avec le passage d'un administrateur engagé à un administrateur propriétaire et les profits baissaient lors d'un changement dans la direction opposée.

Référer à J.P. Shelton, "Allocative Efficiency vs 'X-Efficiency': Comment", American Economic Review, vol. LVII, no 5, déc. 1967, pp. 1252-1258.

Pour une excellente revue des écrits sur l'impact des différents droits de propriété, référer à L. De Alessi, "The Economics of Property Rights: A Review of the Literature", Research in Law and Economics, vol. 2, 1980, pp. 1-47.

(41) Pour une application de ceci dans une étude empirique du système hospitalier américain, consulter R.E. Herzlinger et W.S. Krasker, "Who Profits from Non-Profits?", Harvard Business Review, vol. 87, no 1, janv.-fév. 1987, pp. 93-106. Pour la contrepartie voir Institute of Medicine, For-Profit Enterprise in Health Care, Washington D.C.: National Academy Press, 1986, 556 p.

(42) "One incentive under PPS (Prospective Payment System) is for hospitals to reduce the cost of treating a patient over the course of a hospital stay, in some cases by reducing the

length of that stay. PPS diminishes the financial incentives for hospital managers and physicians to provide additional technologies (except where they lower per-case costs to the hospital), because it encourages such providers to weigh explicitly the benefits of those additional services against their added costs. Because payment is per admission, a second incentive is for hospitals to increase the number of admissions, particularly those that appear to be profitable. A third incentive under PPS is for hospitals to develop new sources of revenue by offering services not subject to DGR (Diagnosis-related groups) payment restrictions. All other incentives and resulting changes in the patterns of technology use arise from these three basic incentives."

U.S. Congress, Office of Technology Assessment, Medicare's Prospective Payment System: Strategies for Evaluating Cost, Quality, and Medical Technology, OTA-H-262, Washington, DC: U.S. Government Printing Office, oct. 1985, p. 3.

Toutefois, la même publication estimait ainsi les effets initiaux de la nouvelle formule de remboursement pour les services hospitaliers par Medicare:

> "The sparse evidence on changes in the health care system after the first year of PPS pertains primarily to changes in the utilization and organization of health services. Furthermore, the evidence from the first year in tentative, because not all hospitals were covered by PPS for the entire year and only 25 percent of hospitals' payments were based on DGR prices. Although none of the observed changes can be solely attributed to PPS, several are strong enough to infer at least partial causation by PPS. The average length of hospital stay for Medicare beneficiaries, for instance, has been declining for over a decade, but it took a further radical drop during 1980 that is probably mainly due to PPS. Changes in hospital management priorities, reductions in staffing, the accelerated move toward automated hospital information systems, and an increase in hospital marketing appear to have been influences by PPS. On the other hand the expected increase in hospital admissions did not occur. The failure of the predicted change to occur under PPS implies that certain hospital strategies may take time to develop, that hospital managers' power to influence physicians' behavior may be limited, or that the many other changes taking place simultaneously with the implementation of PPS either enhance or dilute the effects of the new payment system".

U.S. Congress, Office of Technology Assessment, op. cit., pp. 6 et 8.

(43) Cette idée a été développée par C.M. Lindsay, "A Theory of Government Enterprise", Journal of Political Economy, vol. 84, no 5, oct. 1976, pp. 1061-1077. Voir aussi M. Mongeot, "Régulation des dépenses de santé et décentralisation des décisions", Revue d'économie politique, vol. 96, no 4, 1986, pp. 359-383.

(44) J.L. Migué et G. Bélanger, op. cit., p. 124.

(45) Le système anglais apparait très restrictif à l'entrée de nouvel équipement.

> "We need to consider a challenging question: should there be a limit on the total amount of health care resources devoted to any one person?
>
> No society is likely to face such a question squarely. The British have answered it, in effect, by such decisions as the one to refuse life-saving, but costly, kidney dialysis to persons developing kidney disease after age fifty-five. They have also engaged in a deliberate policy to hold down drastically the number of CT scanners; not only do these devices-which were first developed in the United Kingdom-cost over $1 million each themselves, but they diagnose problems that are often very costly to treat. The more widely available such equipment, the greater the ensuing health expenditures are likely to be."

B.A. Weisbrod, "America's Health-Care Dilemma", Challenge, vol. 28, no 4, sept.-oct. 1985, p. 34.

Sur le même sujet, consulter H.J. Aaron et W.B. Schwartz, The Painful Prescription Rationing Hospital Care, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1984, 161 p.

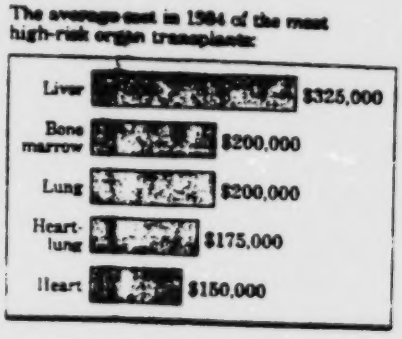
D'un autre côté aux Etats-Unis, les transplantations d'organes se multiplient rapidement malgré leurs coûts élevés, comme l'indiquent les données ci-dessous:

Nombre des transplantations d'organes et des centres les effectuant

	1985	1983	1981
Transplantations du rein	7 800*	6 112	4 885
Centres	178	159	157
Transplantations du coeur	719	172	62
Centres	71	12	8
Transplantations du foie	602	164	26
Centres	36	12	1

* Estimé

Source: A.L. Otlen, "Federal Support for Organ Transplant Programs Grows Amid Mounting Pressure from Congress", The Wall Street Journal, 24 juin 1986, p. 64.



(46) S. Scott, "Thousands of Montrealers an enduring extra agony in lineup for hospital bed", The Gazette, 12 mai 1984, p. 1.

(47) "... the observation of "perverse" behavior by waiting lists in response to changes in capacity has led some observers of English NHS (National Health Service) queues to conclude that the hospital consultants themselves were responsible. We see now that it is not necessary to impugn the motives of doctors in the system to explain how increases in capacity may lead to longer waiting lists. On the contrary such a result is expected in certain cases. To be sure, the expected wait on these longer lists will be of shorter duration. But so long as the elasticity of joining with respect to expected wait has an absolute value greater than one, an increase in supply will result in a waiting list containing more names!

C.M. Lindsay et B. Feigenbaum, "Rationing by Waiting List", American Economic Review, vol. 74, no 3, juin 1984, p. 411.

(48) La contribution pionnière est celle de M. Olson, The Logic of Collective Action, Cambridge MA: Harvard University Press, 1965, 176 p.

1

Synthèse critique

Regard économique sur le devenir de l'État.

Diane Bellemare,
Ginette Dussault,
Lise Poulin Simon

REGARD ECONOMIQUE SUR LE DEVENIR DE L'ETAT

Synthèse dirigée des connaissances
présentée par

Diane Bellemare, UQAM
Ginette Dussault, IRAT
Lise Poulin Simon, Un. Laval

à la
Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux

Mars 1987

Table des matières

INTRODUCTION	1
REVUE DE LA LITTERATURE	2
La théorie conventionnelle de l'économie publique	2
L'efficacité économique est plus englobante que l'efficacité comptable	3
La fonction de bien-être social: l'ordre ordonné vs l'ordre spontané	6
La stabilisation du cycle des affaires: par les revenus ou par l'emploi?	7
La Nouvelle Economie du Politique	8
L'EVOLUTION DE L'INTERVENTION GOUVERNEMENTALE	11
Quelques chiffres révélateurs	12
La logique de l'intervention gouvernementale dans la sécurité du revenu	14
La sécurité économique dans les sociétés pré-industrielles	14
Les nouveaux problèmes liés au développement du salariat	14
Les enseignements de la crise des années '30	17
La crise financière de la sécurité du revenu	19
REACTUALISATION DE LA THEORIE CONVENTIONNELLE DE L'ECONOMIE PUBLIQUE	22
Les groupes d'intérêt	22
L'accroissement des interdépendances	26
La sécurité économique	30
Les retombées théoriques	31
La poursuite de l'efficacité	31
La stabilisation	32
L'équité	33
Les retombées sur le plan positif	33
REGARD ECONOMIQUE SUR LE DEVENIR DE L'ETAT	35
Une stratégie alternative à la sélectivité	35
La crise de légitimité des gouvernements	36
La capacité à payer des gouvernements	38
Des coupures en réponse à une hausse de la demande?	38
Des programmes sélectifs qui généralisent la pauvreté?	39
Un financement fondé sur la solidarité économique	40
L'efficacité des entreprises publiques	43
CONCLUSION	46

A la faveur de la crise économique, on assiste au Québec ainsi que dans d'autres pays industrialisés à une remise en cause de nombreuses fonctions dévolues à l'Etat: certains groupes d'intérêt militent en faveur de la privatisation de plusieurs activités gouvernementales, de la déréglementation, de coupures dans les dépenses à vocation sociale, du remplacement des régimes universels par des régimes sélectifs. Ces groupes appuient leurs positions en soutenant que les gouvernements n'ont plus les moyens financiers de fournir les mêmes services qu'avant, que le rétablissement des équilibres financiers nécessite des coupures, que les gouvernements exercent, dans certains domaines, une concurrence déloyale, que la production de certains services par les gouvernements est inefficace, que la bureaucratie crée un fossé énorme entre le client et le pourvoyeur des services de sorte que les services sont mal adaptés aux besoins, que dans le domaine des services sociaux, les gouvernements ne viennent pas en aide aux plus démunis.

Cette critique des activités gouvernementales débouche sur un questionnement par rapport à l'Etat, à son rôle dans l'économie, à ses fonctions et critères d'intervention. En Amérique du Nord, il n'est pas exagéré de dire que ce questionnement s'accompagne d'une crise en économie publique, crise qui se manifeste par le rejet des acquis de la théorie de l'économie publique. Les économistes de la Nouvelle Economique en viennent à appliquer à la chose publique les critères d'intervention propres à une entreprise privée. On peut dire de façon caricaturale que dans cette perspective le gouvernement est ramené à une entreprise privée: on souhaite le soumettre à la loi de la concurrence et de la propriété privée.

Mais qu'en est-il de ce débat? Cette critique et cette crise sont-elles fondées? Doit-on abandonner la théorie conventionnelle à cause de ses limites? Nous verrons qu'elle pourrait être enrichie par la prise en compte de certaines réalités contemporaines.

Dans la section qui suit, nous ferons d'abord un bref rappel des acquis de la théorie conventionnelle de l'économie publique et nous résumerons brièvement la critique qu'en fait l'école de la Nouvelle Économique. Nous présenterons, à la section 3, trois réalités pertinentes aux années 1980, lesquelles, introduites à la théorie conventionnelle, permettent non seulement de rendre compte de l'évolution historique des dépenses publiques mais aussi de réévaluer le rôle, les fonctions et les critères d'intervention de l'État. L'examen historique des dépenses publiques ainsi que du devenir de l'État font l'objet des sections 2 et 4.

REVUE DE LA LITTERATURE

La définition la plus courante de la science économique que l'on retrouve dans les livres de classe se résume de la façon suivante: la science économique étudie le processus d'allocation des ressources rares (travail, terre, matières premières, capital physique, temps) à la satisfaction des besoins illimités. Ces besoins peuvent être satisfaits par différentes institutions dont le ménage, les marchés, les gouvernements, les groupes d'intérêt. L'importance historique de chacune d'elles change dans le temps. Ainsi, autrefois le ménage ou la famille élargie était l'institution économique dominante; avec l'intensification des échanges, les marchés où se rencontrent de façon impersonnelle consommateurs et producteurs deviennent dominants. Depuis la dernière guerre mondiale, on assiste au Canada à l'élargissement des fonctions économiques des gouvernements et des groupes d'intérêt. Ces derniers produisent de plus en plus de biens et services destinés à satisfaire les besoins de leurs membres.

La théorie conventionnelle de l'économie publique

C'est toutefois le marché considéré l'institution prioritairement responsable de l'allocation des ressources qui retient d'abord l'attention des économistes. Ils cherchent à en comprendre le fonctionnement et à en apprécier les caractéristiques, les vertus et les limites. Plus spécifiquement, ils étudient comment le marché répond aux trois questions suivantes: quoi, comment et pour qui produire. L'approfondissement de ces trois questions amène les économistes à analyser le comportement du consommateur, le comportement des entreprises dans différents types de marché et la répartition des revenus qui découle de cette organisation.

Les marchés ne peuvent toutefois répondre à tous les besoins. L'Etat en tant qu'institution retient aussi l'attention des économistes depuis longtemps[1]. Adam Smith a réfléchi à la question de la gestion du royaume, s'attardant sur la nature des dépenses constituant le devoir du souverain et sur les méthodes d'imposition les plus appropriées. Après lui, les économistes contemporains de Ricardo et de Mill émettent l'hypothèse implicite que les dépenses publiques sont inefficaces et qu'on doit les minimiser. Dans cette perspective, ils abondonnent l'étude des dépenses publiques pour s'attarder aux questions de financement des activités de l'Etat réduites à leur minimum. Vinrent ensuite les débats de la fin

du XIXe siècle où s'opposent les tenants de l'école allemande défendant une théorie organique de l'Etat qui postule l'existence d'un bien commun qu'un despote éclairé peut poursuivre et les tenants des éco - les italiennes et suédoises proposant une théorie individualiste des choix collectifs fondée sur les con - cepts de la théorie marginaliste[2].

La théorie conventionnelle de l'économie publique dominante au XXe siècle trouve ses origines justement à la fin du XIXe siècle parmi les auteurs de l'école marginaliste[3]. Cette théorie pose comme postulat de base que l'Etat est avant tout une institution dont l'objectif premier est de satisfaire les besoins individuels non satisfaits par le marché. Dans les démocraties industrielles, les choix collectifs devraient être et seraient le résultat des préférences individuelles. Ainsi, comme le souligne Jean Benard, au concept d'Etat-Souverain cher à l'école organique, on substitue le concept d'Etat-République[4]. La théorie conventionnelle de l'économie publique appartient donc à l'école individualiste pour laquelle l'individu est souverain[5].

La théorie conventionnelle de l'économie publique s'attarde à trois types de préoccupation: l'ef - ficacité, l'équité et la stabilisation[6]. Ce sont d'abord les questions d'efficacité auxquelles s'intéressent les économistes de la chose publique. C'est à travers des analyses effectuées sous l'angle de l'efficacité que les questions du quoi, pour qui et comment produire ont été abordées[7]. A cet effet, la théorie con - ventionnelle d'économie publique analyse d'abord la nature des biens et services produits et les propriétés au plan de l'efficacité d'une organisation économique fondée essentiellement sur les marchés. Des théorèmes sont développés qui démontrent comment, sous certaines conditions, l'allocation des ressources qui découle du fonctionnement des marchés est efficace[8]. Toutefois, cette allocation des ressources pourrait ne pas être équitable, ne pas représenter la situation privilégiée par la société. Celle-ci pourrait préférer une situation moins efficace mais jugée plus équitable. A cet effet, n'est-il pas réaliste de penser que les gens sont plus concernés par leur position économique relative que par la taille du gâteau? Il leur importe moins de savoir que le PNB pourrait être plus élevé s'il était pro - duit plus efficacement que de savoir que leur situation ne se détériore par rapport à celle du voisin.

L'efficacité économique est plus englobante que l'efficacité comptable

L'identification des conditions nécessaires pour que les marchés produisent une allocation effi - cace des ressources permet aux spécialistes de l'économie publique d'identifier les sphères *légitimes*

d'intervention de l'Etat. Ainsi, il est légitime à l'Etat d'intervenir lorsqu'on est en présence de biens publics. Dans le jargon économique, la définition que l'on donne généralement d'un bien public est très étroite. Un bien ou un service est de nature publique s'il respecte deux caractéristiques expliquant pour - quoi les marchés ne peuvent les produire. D'abord, un bien public est la plupart du temps indivisible de sorte que la consommation du bien par un individu ne rationne pas la consommation des autres individus: les petits fours de la boulangerie du coin sont divisibles de sorte que mes achats quotidiens limitent les achats que peuvent réaliser mes voisins; par contre, la défense nationale est indivisible de sorte que tout le monde consomme la même quantité de services de défense nationale produits. Ce principe lié à l'indi - visibilité est appelé celui de la non rivalité. Ensuite, il peut être techniquement impossible ou coûteux d'exclure de la consommation d'un bien ou service, les personnes qui ne veulent pas participer au finan - cement. Par exemple, le propriétaire d'un lampadaire qui éclaire le trottoir aura de la difficulté à faire payer tous ceux et celles qui en profitent. Ce principe est celui de la non exclusion ou non appropriation. Ainsi, lorsqu'un bien ou service est à la fois indivisible et non appropriable, il est un bien public. Il est impossible pour les marchés de commercialiser un tel bien de sorte qu'il devient légitime pour l'Etat d'intervenir au nom de l'efficacité. Celui-ci intervient alors pour répondre aux besoins individuels des citoyens.

Tous les biens et services offerts ou produits par les gouvernements ne sont pas nécessaire - ment des biens publics au sens de la précédente définition. L'éducation ou la santé, par exemple, qui peuvent être produits par les marchés, ne sont pas techniquement des biens publics. Mais, une deuxième raison justifie l'intervention publique pour améliorer l'efficacité de l'allocation des ressources: il s'agit de l'existence d'effets externes. Lorsqu'un bien, comme l'éducation et la santé, les services d'ex - tinction d'incendie ou autres, génère des effets bénéfiques indirects, c'est-à-dire pour ceux et celles qui ne se prévalent pas directement de ces biens, les marchés produisent généralement, du point de vue de la société, une quantité insuffisante de ce bien. D'autres biens génèrent des effets négatifs, telle la pollution industrielle. Dans ce cas, la production marchande est souvent excessive par rapport à l'efficacité pour la société. L'Etat est justifié d'intervenir en subventionnant une activité qui génère des effets positifs et en taxant ou règlementant une activité dont les effets externes sont négatifs. Outre la raison des effets externes, on justifie également l'intervention de l'Etat dans les domaines de la santé et de l'éducation en qualifiant ces biens de "méritoires". Dans cette perspective, l'Etat interviendrait parce que la société juge que dans ces domaines, la production des marchés est insuffisante et qu'ils

"méritent" une aide collective. Dans ce cas, l'intervention de l'Etat est aussi justifiée par les valeurs de la société.

En troisième lieu, l'Etat peut intervenir lorsque les caractéristiques technologiques d'une industrie sont telles que, laissées à elles-mêmes, les forces des marchés conduiront à une situation de monopole. Les cas de l'électricité, des communications sont des exemples de monopoles naturels. Dans ces cas, l'Etat peut se substituer à l'entreprise privée et créer une entreprise publique comme Hydro Québec ou encore, il peut réglementer l'entreprise privée, comme dans le cas de Bell, afin de favoriser une production optimale du point de vue de la société.

La théorie de l'économie publique prévoit également que les marchés génèreront de l'inefficacité lorsque la concurrence y est imparfaite, c'est-à-dire lorsque les marchés sont organisés en oligopoles ou en monopoles. Dans ce cas, il serait justifiable, selon la théorie, que l'Etat intervienne pour prévenir l'exploitation des consommateurs.

Voilà au moins quatre raisons mises de l'avant au nom de l'efficacité, par la théorie conventionnelle de l'économie publique, pour justifier une intervention publique. *Mais l'Etat peut aussi intervenir au nom de l'équité.* Si, compte tenu de la dotation initiale des richesses par les différents groupes de la société, les marchés produisent une répartition des revenus non conformes aux valeurs de la société, l'Etat peut et doit taxer pour transférer des revenus pour atteindre "l'optimum social". La théorie conventionnelle de l'économie publique a choisi d'appeler "fonction de bien-être social" l'ensemble des valeurs et des préférences de la société par rapport à la justice et à l'équité dans la répartition des revenus. Mais, dans sa conception originale, cette fonction renferme également d'autres renseignements que ceux relatifs à la répartition des revenus. Elle nous dévoile ce que la société souhaite produire et comment effectuer cette production. Ainsi, le choix de faire produire par les marchés ou par l'Etat est un choix collectif[9].

Dans cette perspective, selon la théorie économique conventionnelle de l'économie publique, l'optimum pour la société est atteint lorsque l'organisation économique est conforme à cette fonction: ceci implique qu'une allocation optimale est nécessairement équitable et efficace mais que toute allocation efficace n'est pas nécessairement équitable. Par conséquent, la société pourrait privilégier une situation moins efficace mais plus conforme aux choix collectifs[10].

La fonction de bien-être social: l'ordre ordonné vs l'ordre spontané

Toutefois, les économistes ont généralement divisé en deux temps la poursuite de l'optimum pour la société. Ils ont émis le jugement de valeur qu'il valait mieux d'abord rechercher une situation efficace même si les conséquences qui en découlent sur le plan de l'équité étaient inacceptables pour ensuite, au moyen de la taxation et des transferts, tendre vers l'optimum social[11]. Ils ont ainsi émis l'hypothèse que l'équité pouvait se réaliser uniquement par une redistribution des revenus. Dans cette perspective, ils ont laissé tomber l'identification des valeurs propres à expliquer certains choix collectifs; par exemple, le tamisage des investissements étrangers dans le but d'accroître le contrôle canadien sur l'économie est un des choix qu'on a laissé tomber. C'est d'ailleurs cette approche qui a donné tant d'influence à l'analyse avantages-coûts où un projet est entrepris si les bénéfices des gagnants sont plus importants que les coûts des perdants en dépit du fait que le projet ne prévoit pas de compensation[12].

La théorie conventionnelle de l'économie publique a donc développé des critères *normatifs* par rapport à *ce que peut et doit être* l'intervention de l'Etat. Il s'agit de critères d'intervention conformes aux notions d'équité et d'efficacité[13] pour la société. Elle ne vise pas à expliquer ce qui se passe dans la réalité et tel n'était pas son objectif.

Toutefois, les économistes de cette tradition ont poussé plus loin la réflexion et ont cherché à identifier concrètement cette fameuse "fonction de bien-être social" et la demande publique qui en découle qui sont, au domaine de l'économie publique, ce que sont, à la théorie micro-économique, les préférences des consommateurs et la demande privée qui en découle. Les économistes se sont vite rendus compte que, même en connaissant les préférences de tous les individus qui composent la société, il était impossible de tracer un ensemble cohérent de préférences sociales[14].

Et pourtant, des choix collectifs sont effectués constamment au parlement et dans les assemblées publiques. A la lumière de ce qu'on suppose que l'Etat devrait faire, peut-on dire que ces choix collectifs sont conformes à ce que prône la théorie ou, au contraire, sont-ils le résultat de jeux politiques qui produisent des situations bien éloignées de l'optimum social? La science économique s'est penchée sur ces questions, et on peut dire que le débat n'est pas terminé. Il a, au contraire, donné lieu à différentes attitudes[15].

Ainsi, certains rejettent d'emblée le concept de fonction de bien-être social et concentrent leur analyse sur le processus et les institutions qui déterminent quand et comment les individus agissent col -

lectivement. C'est l'attitude adoptée par la Nouvelle Economie du Politique. D'autres, dont nous sommes, acceptent l'idée qu'il soit impossible de construire une fonction de bien-être social unique à partir des préférences de chacun mais considèrent aussi que les choix démocratiques qui sont faits, même s'ils peuvent paraître contradictoires, ne sont pas irrationnels. Dans cette perspective, la fonction de bien-être social devient plus que la somme des préférences individuelles. Elle fait plutôt état des valeurs et jugements éthiques partagés par la majorité d'une population. Or ces valeurs qui influencent les choix économiques sont ce qui différencient un peuple d'un autre. La reconnaissance des différences nationales indique bien qu'un ordre ordonné s'est imposé au cours de l'histoire[16].

On ne peut terminer ce bref rappel de la théorie conventionnelle de l'économie publique sans souligner que leurs protagonistes se sont aussi attardés, dans le cadre des questions d'équité, à analyser les conséquences, les incidences et les effets, sur la répartition des revenus, des différents modes de taxation.

La stabilisation du cycle des affaires: par les revenus ou par l'emploi?

Ce n'est qu'au XXe siècle que les économistes se sont penchés sur la stabilisation de la production, des revenus et de l'emploi. C'est particulièrement à la suite du malfonctionnement des marchés causant des pertes d'emplois et de revenus et surtout à la suite de la crise de 1930, que les économistes ont cherché à comprendre pourquoi les marchés engendraient des fluctuations cycliques dans la production. Lord Keynes est l'économiste qu'on identifie le plus souvent comme étant celui qui a souligné le rôle que les gouvernements peuvent et doivent jouer pour stabiliser la production et l'emploi émanant des marchés[17].

Selon les thèses de Keynes, les gouvernements se doivent de stabiliser l'économie principalement en compensant, au moyen de dépenses publiques (travaux publics, investissements publics, transferts et fiscalité), les variations dans les dépenses et la production privées. Selon cette théorie, les gouvernements deviennent les premiers responsables de la performance de l'économie. Ils peuvent et doivent empêcher que ne se produisent des crises comme celle des années '30 ainsi que des inflations galopantes. En somme, les gouvernements ont désormais le rôle d'assurer la sécurité économique des citoyens en créant les conditions générales pour une production émanant des marchés qui soit stable et qui affiche des taux de croissance réguliers.

Des gouvernements, entre autres ceux du Canada, ont interprété ce rôle comme étant celui d'assurer directement la stabilisation des revenus des citoyens ce qui, indirectement, devait avoir comme effet de stabiliser l'emploi[18]. En somme, les gouvernements doivent stabiliser la production et l'emploi, non pas à travers une production publique, mais à travers le soutien de la demande ou du pouvoir d'achat des citoyens. Comme l'historique de la section suivante le montre, au Canada, cette nouvelle fonction a favorisé la mise en place des régimes de sécurité du revenu.

On peut résumer les questions privilégiées par l'économie publique conventionnelle de la façon suivante. Elle se préoccupe d'efficacité en répondant à la question: "quoi produire". Elle y répond à travers l'élaboration d'une théorie normative identifiant les sphères d'intervention de l'Etat acceptables car conformes au principe de la souveraineté des individus. Elle cherche aussi à répondre à la question "pour qui produire" en tentant de spécifier la demande émanant de la société pour les sphères spécifiques d'intervention de l'Etat. Sur le plan de l'équité, elle cherche principalement à identifier la répartition des revenus jugée acceptable par la société afin d'élaborer un système de taxation et de transferts qui génère une répartition équitable de la demande solvable pour les biens et services produits par les marchés. En ce qui concerne la stabilisation, elle développe une stratégie d'intervention que les gouvernements doivent appliquer pour atteindre et maintenir le plein emploi, la stabilité des prix et une croissance équilibrée.

Jusqu'au milieu des années 60, les spécialistes de l'économie publique se sont donc attardés à légitimiser les domaines d'intervention de l'Etat et à identifier ainsi, pour les gouvernements, leurs fonctions précises. Mais ils ont négligé d'étudier comment l'Etat, et en particulier les gouvernements, devait intervenir: ils ont omis d'analyser "comment" un bien ou un service à caractère public (i.e. méritant une attention des gouvernements) doit être produit. Les gouvernements doivent-ils s'engager à produire eux-mêmes ces biens ou doivent-ils les donner à contrat à l'entreprise privée? Un deuxième aspect a aussi été négligé. Il s'agit du "comment" les décisions politiques sont prises dans la réalité.

La Nouvelle Economie du Politique

Ce sont les tenants de l'école des choix publics, aussi appelés Nouvelle Economie du Politique, qui se sont penchés sur ces questions. Ils ont déduit de leur approche théorique des inefficacités plus

grandes dans la production publique que dans la production privée. Gordon Tullock résume assez bien les préoccupations de cette école:

> *....leur principal terrain d'investigation, c'est le fonctionnement interne de l'Etat lui-même et non ce qu'il produit. Tout comme le marché avant lui, l'Etat est conçu comme un mécanisme au travers duquel les hommes tentent de réaliser leurs objectifs. Au lieu de présumer que le gouvernement poursuit un but précis - par exemple un maximum de soins de santé par franc dépensé - et de calculer ensuite la façon d'y parvenir, les étudiants de la nouvelle économique estiment que tous les agents de l'Etat ont pour principal but de satisfaire leur propre utilité, i.e. servir leurs intérêts personnels dans le cadre de certaines limites ins titution - nelles et ensuite seulement se préoccupent de la politique que l'opinion attend d'eux.*[19]

C'est par le biais des développements théoriques entourant l'étude de la bureaucratie et des acti - vités de production des administrations publiques que ces économistes en sont venus à rejeter complè - tement les enseignements antérieurs de l'économie publique et à proposer aux gouvernements un rôle limité à l'intérieur duquel s'appliqueraient les critères d'intervention propres à l'entreprise privée[20].

Quels sont les fondements de leur théorie? Ils s'appuient d'abord sur une théorie des droits de la propriété privée, complétée par une approche où le bureaucrate, comme le politicien, cherche à maximi - ser avant tout son utilité ou son intérêt personnel présumé fort différent de celui de la société.

Résumons brièvement l'essentiel des arguments théoriques. Selon la théorie des droits de pro - priété, tous les agents économiques maximisent quelque chose. Toutefois, les éléments que les agents économiques cherchent à maximiser ne sont pas spécifiés a priori. Ils dépendent des contraintes institu - tionnelles. De plus, selon cette approche, la maximisation des profits est le gage d'une organisation éco - nomique efficace. La logique de la maximisation du profit serait la plus pure dans un système d'entrepri - ses privées organisées sur des marchés concurrentiels où le propriétaire est aussi le gestionnaire. Dans ce type d'organisation, les droits de propriété sont les plus forts. Le propriétaire gestionnaire s'approprie les bénéfices de ses actions. Il a le contrôle de sa propriété et en retire les conséquences, quelles soient positives ou négatives.

Dans une telle organisation, les droits de propriété respectent deux caractéristiques: ils sont ex - clusifs, i.e. qu'ils ne sont pas soumis au consentement d'autres agents comme c'est le cas dans le cadre des grandes entreprises où il y a séparation entre propriétaires et gestionnaires; ils sont transférables, i.e. le propriétaire peut se départir de certains éléments de son contrôle. Lorsque l'exclusivité ou la transféra - bilité de la propriété sont affaiblies, le pouvoir de contrôle ou les droits de propriété sont aussi réduits, ce qui, selon cette théorie, génère une certaine inefficacité de l'organisation car d'autres motivations que le maximum de profit peuvent entrer en ligne de compte. Selon cette théorie, les droits de propriété sont

les plus faibles au niveau des institutions publiques. Le citoyen n'a pas l'exclusivité de l'administration et il ne peut se départir de sa part de la propriété collective. On en déduit que le gestionnaire est libéré de contraintes et qu'il peut librement poursuivre son intérêt personnel.

Or l'intérêt personnel du bureaucrate ou du politicien ne coïncide pas nécessairement avec l'intérêt public. Ceux-ci veulent maximiser leur budget, leur pouvoir ou les votes, ce qui entraîne une surproduction de biens publics ou des coûts supplémentaires. La privatisation et l'instauration de moyens de contrôle plus grands comme la décentralisation et la concurrence entre les bureaucrates sont alors vus comme des moyens de réduire l'inefficacité.

Les tenants de cette école qui concentrent leurs analyses principalement sur les problèmes de nature micro-économique retrouvent leur contrepartie, au niveau de la théorie macro-économique dans l'école monétariste qui soutient qu'au plan de la stabilisation, il vaut mieux pour l'Etat de ne pas intervenir. Cette école suppose que l'économie est toujours en équilibre de plein emploi et que le chômage observé est du chômage volontaire résultant de l'action rationnelle des travailleurs et des travailleuses sur le marché du travail.

Ces arguments théoriques à la base de la charge que les économistes conservateurs lancent contre l'Etat sont bien minces. Ils évacuent les raisons pour lesquelles l'Etat intervient. Comme on peut le constater, l'essentiel de l'argumentation de la Nouvelle Economique repose sur *une notion très étroite de l'intérêt personnel.* Selon cette école, l'intérêt personnel se ramène à la maximisation du profit et des gains. Or cette définition étroite de l'intérêt personnel est sa plus grande faiblesse. Elle propose une vision réductionniste de l'Homo economicus. La vision de l'Homo economicus que les pères de la science économique entretenaient était sûrement plus large. Alfred Marshall, l'un des pères de la science économique moderne, écrivait en 1890:

> *Political economy or Economics is a study of mankind in the ordinary business of life; it examines that part of individual and social action wich is most closely connected with the attainment and with the use of the material requisites of well being.*[21]

Sur le plan théorique, il est beaucoup plus réaliste d'assimiler la poursuite de l'intérêt personnel à la *satisfaction de ses besoins.* Dans cette perspective, les propriétaires vont maximiser leurs profits dans le but éventuel de satisfaire leurs besoins grâce aux profits réalisés. Mais la maximisation des profits ne permet pas de satisfaire tous les besoins. Des actions peuvent être entreprises pour satisfaire des

besoins et donc répondre à des motivations économiques qui peuvent éventuellement être contraires à la maximisation du profit, au moins à court terme.

Il en est ainsi des actions destinées à combattre l'incertitude. Ainsi certaines entreprises préfèrent un profit stable à un profit plus élevé. De la même manière, la lutte à l'insécurité pourra conduire certains groupes à préférer des salaires stables à des salaires plus élevés. Si la maximisation du profit ou l'appât du gain était la seule rationalité, les gens n'achèteraient pas d'assurance; or les gens sont prêts à payer un prix pour la sécurité. De la même façon, les fonctions que l'Etat a assumées répondent à des besoins personnels réels. On peut questionner la manière dont il les exécute mais il n'est nullement justifié de vouloir les abolir.

En outre, certaines des solutions proposées par la Nouvelle Economique sont dénuées de réalisme. Par exemple, toutes les solutions qui visent à accroître la concurrence entre les différents bureaux publics passent sous silence le fait que de nombreux services exigent une infrastructure coûteuse qu'il serait très onéreux de dédoubler. Par ailleurs, un système public où les institutions doivent compétitionner pour s'assurer une clientèle suffisante risque de produire une discrimination et une segmentation dans les clientèles au détriment de l'objectif visé.

L'école des choix publics a toutefois identifié des questions auxquelles la théorie conventionnelle ne s'adressait pas. Par exemple, la théorie conventionnelle ne nous dit pas comment il est préférable pour les gouvernements d'intervenir: doivent-ils faire ou faire faire? De plus, la théorie conventionnelle s'est davantage préoccupée à définir des normes d'intervention que de chercher à expliquer l'évolution du secteur public et les besoins sous-jacents. Les groupes d'intérêt existent et les partis politiques veulent se faire réélire. Cette réalité a des incidences qu'il convient d'intégrer au cadre conventionnel. Ces questions seront traitées après la revue historique des dépenses publiques.

L'EVOLUTION DE L'INTERVENTION GOUVERNEMENTALE

L'intervention des gouvernements dans l'économie s'est développée de façon quasi-indépendante de l'évolution de la théorie de l'économie publique. Même si les gouvernements peuvent recourir à l'occasion aux analyses des spécialistes pour éclairer les choix qui s'offrent à eux, ils n'attendent pas qu'il y ait unanimité parmi les intellectuels pour agir. Nous regarderons donc quelle a été cette évolution pour en faire ressortir la logique propre. Nous mettrons ainsi en lumière que le rôle de l'état s'est

progressivement élargi, non pas par effet de la bonté (ou du laxisme) des gouvernements en place mais à cause de l'apparition de nouveaux problèmes et de nouveaux besoins. Ceux-ci découlent de l'industrialisation qui, avec l'avènement du salariat, rend inopérantes les anciennes solutions apportées au problème de l'insécurité économique en même temps qu'il augmente les risques.

Quelques chiffres révélateurs

L'augmentation du poids des gouvernements dans les économies modernes, augmentation si largement décriée par certains, est un phénomène marquant du XXe siècle, particulièrement depuis la deuxième guerre mondiale. Le phénomène n'est pas propre au Canada. L'augmentation de la présence gouvernementale s'est aussi constatée pour l'ensemble des économies occidentales comme le confirme le tableau suivant, présentant le poids des ressources gouvernementales dans un certain nombre de pays de l'OCDE.

Ressources et dépenses gouvernementales en pourcentage du PIB. Certains pays de l'OCDE. Différentes années.

	Ressources					Dépenses		
	1950	1960	1970	1980	1984	1970	1980	1984
Allemagne	32,0	36,8	38,3	44,7	45,6	38,6	48,3	48,2
Autriche	27,9	31,5	39,7	46,4	46,8	39,2	48,9	50,0
Belgique	23,8	26,0	35,2	42,9	46,0	36,5	51,0	55,4
Canada	24,7	28,7	35,2	36,7	39,6	35,7	40,9	47,5
Danemark	21,8	27,5	41,7	52,2	55,6	40,2	56,2	60,7
Etats-Unis	24,3	28,0	29,6	32,0	31,7*	32,3	34,9	38,1*
France	32,8	34,4	39,0	45,5	48,4	38,9	46,4	52,6
Grèce	18,3	22,3	26,8	30,5	33,6	22,4	30,5	38,9
Irlande	23,4	24,3	35,3	38,8	43,4*	39,6	50,9	56,0
Italie	27,7	31,2	30,4	37,8	44,2	34,2	46,1	57,4
Norvège	30,0	34,2	43,5	54,2	53,9	41,0	50,7	49,4
Pays-Bas	32,7	33,0	44,5	52,8	55,9*	46,0	57,4	62,6*
Royaume-Uni	34,9	31,2	41,2	40,1	42,9	39,8	45,1	48,0
Suède	26,2	36,8	46,6	56,6	60,0	43,3	61,6	63,7

* 1983.
Sources: Les données de 1950 et 1960 sont tirées de Watson (1980), p. 12. Les autres données sont tirées de la publication de l'OCDE *Perspectives économiques,* mai 1986 Tableau R 8 et R 9.

Ce tableau nous permet de situer le Canada au plan international. Les ressources courantes des administrations publiques au Canada représentent un pourcentage faible du PIB selon l'expérience internationale. Le niveau des dépenses, quant à lui, se situe plutôt dans la moyenne, l'écart entre les

deux s'expliquant par la croissance du déficit. Notons que le problème du déficit est récent et qu'il est largement partagé par les autres pays.

La croissance du poids gouvernemental est due, pour la majeure partie, à la croissance des dépenses au titre des transferts aux particuliers[22]. Dans le cas particulier du Canada, l'analyse des dépenses consolidées des gouvernements nous montre que la santé, l'éducation et les services sociaux, soit les postes les plus intimement liés au concept de l'Etat providence, expliquent plus de 80% de l'augmentation du poids des gouvernements dans le PNB pour la période 1956-1974 mais que ce sont les autres postes de dépenses, dont le service de la dette, qui sont responsables pour les deux tiers de l'augmentation au cours de la période 1974-1982.

Dépenses consolidées des gouvernements au Canada

Fonction	En pourcentage du PNB			Part de l'augmentation totale	
	1956	1974	1982	1956-1974	1974-1982
Serv. sociaux	3,35	8,97	11,30	36,4	22,4
Santé	1,23	4,93	5,85	23,9	8,9
Education	2,62	5,89	6,26	21,3	3,6
Serv. dette	1,97	3,15	6,08	7,6	28,2
Autres	15,11	16,79	20,63	10,9	37,0
Total	24,28	39,73	50,12	100	100

Source: Statistique Canada, cat. 68-202 *Les finances publiques consolidées*

L'importance prise par le service de la dette dans l'augmentation du poids des gouvernements dans l'économie entre 1974 et 1982 est évidemment liée à la croissance des déficits gouvernementaux qui ont accompagné la crise économique et la poussée de l'inflation provoquées entre autres par la crise du pétrole. On peut présumer que la tendance s'est maintenue puisqu'en 1984, le service de la dette de l'ensemble des administrations publiques au Canada représentait 7,9% du PNB[23]. Avant d'analyser plus précisément la crise de la sécurité sociale qui s'est développée depuis 1975, il serait bon de rappeler les raisons de sa forte croissance depuis le début du siècle.

La logique de l'intervention gouvernementale dans la sécurité du revenu

La mise en place de l'État providence s'est faite très progressivement, sous la pression de nouveaux besoins ou, plus précisément, à cause de la nécessité de trouver de nouvelles réponses à des besoins universels, principalement le besoin d'assurer une certaine sécurité économique[24].

La sécurité économique dans les sociétés pré-industrielles

Les sociétés pré-industrielles sont dominées par l'activité agricole et la plupart des unités de production sont familiales. La famille est auto-suffisante, c'est-à-dire satisfait ses besoins économiques par sa propre production, sans dépendre d'un mécanisme d'échange monétaire. La famille n'est pas qu'une unité de production, elle est aussi une unité de partage. C'est en effet à la famille qu'incombe la responsabilité de s'occuper des enfants, des personnes âgées apparentées, des malades et des personnes handicapées. Cette responsabilité est même confirmée par la loi: il s'agit de l'obligation alimentaire.

Pour ceux dont la famille ne peut résoudre les problèmes (immigrants, personnes âgées sans famille, familles dispersées), deux types de mécanismes seront mis en place: l'un très répressif s'adressant aux personnes aptes au travail et un autre, plus hospitalier pour les inaptes. Les lois contre la mendicité illustrent bien l'attitude répressive de la société de l'époque face aux aptes au travail. Quant aux inaptes au travail, des mesures d'assistance sont mises en place par des organismes bénévoles issus d'initiatives privées. Ces organismes se substituent à la famille élargie et se développent au niveau local. Ce sont d'ailleurs les municipalités (rurales ou urbaines) qui ont la responsabilité légale de leurs pauvres. L'aide est principalement institutionnelle, surtout dans les municipalités urbaines, par opposition à une aide à domicile. La contribution financière des gouvernements est d'ailleurs marginale puisque, en1868, elle ne représente pas plus de 3% de l'ensemble des dépenses gouvernementales de l'époque et que plus de 80% des dépenses des institutions charitables étaient financées par des contributions privées[25].

Les nouveaux problèmes liés au développement du salariat

Avec l'industrialisation vient la spécialisation de la production et le développement du salariat. La satisfaction des besoins de la famille dépend dorénavant de ses revenus monétaires et ceux-ci dépendent de l'exercice d'un emploi rémunéré. Tout événement qui vient mettre fin à cet emploi (maladie,

invalidité, mort prématuré du chef, chômage) laisse la famille sans revenu, et donc sans possibilité de satisfaire ses besoins vitaux. En perdant le contrôle de la production, la famille perd aussi les moyens d'assurer la sécurité économique de ses membres. Il faudra donc trouver de nouvelles solutions.

Les transformations qui s'observent au niveau de la famille provoquent une multiplication du nombre de dépendants économiques, surtout dans les villes. Alors qu'à l'époque pré-industrielle, les institutions charitables ne s'occupaient que des cas marginaux, le nombre de ces cas augmente avec l'urbanisation. Il se développe alors des institutions à vocation spécialisée: hospices pour personnes âgées, maisons de convalescence, orphelinats, institutions qui s'occupent des filles-mères...

Pour recevoir l'aide institutionnelle, il fallait avoir épuisé toutes ses ressources. L'existence des différentes institutions garantissait que les gens ne mourraient pas de faim mais cela ne répondait pas exactement aux besoins des individus. Ceux-ci recherchaient, comme en font foi les différentes initiatives qui se sont développées à l'époque, une façon de ne pas tomber dans une très grande pauvreté. Pour répondre à ce besoin, on observe le développement de trois nouveaux phénomènes: les sociétés fraternelles, les compagnies d'assurance et l'engagement des grandes entreprises dans des programmes de bien-être occupationnel.

Les sociétés fraternelles étaient des regroupements volontaires d'individus qui, sur la base de l'entreprise, du métier, de la religion ou de la nationalité, mettaient en commun leur risque face à l'interruption de revenus. Leur activité en était donc une d'assurance. Elles prévoyaient le versement d'un montant, ordinairement uniforme, dans les cas de maladies, d'accidents ou de décès prématurés. Les cotisations étaient établies au niveau jugé suffisant pour payer les prestations prévues durant l'année. Il s'agissait donc d'un financement par répartition. Même si ces organisations étaient de nature volontaire, la solidarité entre les membres semble avoir été suffisante pour garantir la continuité du processus de répartition des revenus sous-jacent.

A la même époque, on assiste aussi au développement des assurances commerciales. A la fin du XIXe siècle, les compagnies d'assurance vendent de la protection individuelle dans les domaines du décès prématuré et des rentes. Le partage des risques se fait donc de façon anonyme entre tous les assurés. Les primes sont établies selon les principes actuariels: les primes doivent être suffisantes pour couvrir les coûts anticipés des prestations de l'année à venir. Comme la solidarité ne peut jouer puisque le regroupement des assurés est anonyme, les compagnies d'assurance doivent être très conservatrices

dans l'évaluation des risques et conséquemment, les primes sont élevées. Elles sont d'ailleurs d'autant plus élevées que l'assuré fait partie d'un groupe à risque élevé. La concurrence entre compagnies d'assurance les pousse d'ailleurs à différencier le plus possible les différentes catégories de risques et à charger des primes proportionnelles à leur ampleur. A la fin du XIXe siècle, le coût des assurances est beaucoup plus élevé, pour la classe moyenne, que celui exigé par les sociétés fraternelles.

Le troisième phénomène qui se manifeste au début de l'industrialisation est l'engagement des grandes entreprises dans le domaine de la sécurité du revenu. Les grandes entreprises développent, à cette époque, des programmes plus ou moins formels de répartition du revenu pour leurs travailleurs de longue durée. Elles s'engagent dans des programmes de maintien du revenu dans des cas d'invalidité, de maladie et, par la suite, de retraite. Elles peuvent assurer une certaine continuité du processus de redistribution des revenus par le pouvoir qu'elles ont de contraindre tous leurs employés à contribuer aux régimes.

Ces trois nouveaux mécanismes de répartition secondaire des revenus prennent donc la relève de la famille élargie. Leur logique de base est de partager les risques à l'intérieur d'un groupe suffisamment large et suivant des mécanismes assurant la permanence du processus, que ce soit sur la base de la solidarité des sociétés fraternelles ou à cause de la permanence des sociétés d'assurance ou des grandes entreprises.

Le développement de l'industrialisation s'accompagne aussi de transformations dans l'organisation de la production, transformations qui seront surtout visibles lors de la grande crise économique des années '30: en même temps que s'opère la spécialisation de la production au niveau des entreprises, la vocation économique des différentes régions du pays se spécialise elle aussi; le degré de vulnérabilité de chacune d'elle à la conjoncture extérieure augmente, mais de façon différente d'une région à l'autre.

On commence alors à sentir des pressions pour que la responsabilité de venir en aide aux pauvres soit confiée à un niveau de gouvernement supérieur puisque les municipalités n'ont plus les moyens financiers pour le faire. En 1913, par exemple, les dépenses per capita des gouvernements municipaux sont très différentes selon les régions: elles varient de 26,50$ en Colombie-Britannique à 1,58$ à l'Ile-du-Prince-Edouard. La moyenne canadienne était alors de 13,18$ et celle du Québec, de 9,92$[26]. Ces pressions se sont faites sentir surtout par rapport au problème du chômage.

Le besoin d'intervention d'un niveau de gouvernement supérieur s'est graduellement imposé à cause des disfonctions prolongées du marché du travail. Entre autre, au cours des années '30, les gou - vernements supérieurs ont reconnu l'incapacité des systèmes privés de placement. Il est intéressant de revoir l'évolution de ce dossier puisqu'il illustre bien que la logique de la concurrence est parfois inopérante et ne permet pas l'atteinte d'objectifs bien identifiés.

Les bureaux de placement privés à but lucratif, dont les activités se concentraient au niveau local, servaient de lieux d'échange d'information entre les employeurs et les travailleurs disponibles. Plus ils faisaient de placements et plus ils faisaient de profit. Ils portaient donc peu d'attention à la qualité des pla - cements effectués. Ils s'occupaient peu des travailleurs ayant le plus de difficultés à se trouver des emplois (jeunes sans expérience, personnes handicapées) parce que leur placement prenait trop de temps et venait diminuer les profits. Plus le chômage était élevé et plus ces bureaux exploitaient les travailleurs. L'idée que ces bureaux devaient être de responsabilité publique a donc fait son chemin graduellement. En plus des considérations concernant l'exploitation des travailleurs, la nécessité de concentrer l'information sur un marché du travail plus vaste que le niveau local plaidait aussi en faveur d'une intervention publique, de façon à avoir un réseau coordonné. L'existence de bureaux publics a aussi permis de baliser l'aide gouvernementale accordée aux chômeurs. L'aide pouvait prendre deux formes: le développement de travaux publics spéciaux offrant du travail aux chômeurs saisonniers inscrits aux bureaux de placement ou un secours direct aux familles si le chômeur pouvait faire la preuve qu'il cherchait activement du travail. Cette dernière forme d'aide a graduellement pris la place de l'aide institutionnelle puisqu'il devenait impensable d'institutionnaliser toutes les familles des chômeurs pendant l'hiver.

Les enseignements de la crise des années '30

La crise des années '30 va forcer une douloureuse prise de conscience des modifications survenues dans l'environnement économique depuis l'époque où la famille était presqu'auto-suffisante. Pour illustrer l'ampleur du phénomène, citons quelques chiffres:

- en avril 1933, 1 589 682 personnes étaient secourues par les gouvernements, soit 15% de la population totale[27];

- les revenus per capita ont baissé de 48% au Canada entre 1928 et 1933. Cette baisse a atteint 61% en Alberta et 72% en Saskatchewan.

- les gouvernements municipaux et provinciaux ont encouru des déficits qui s'élevaient, en moyenne, à 11,7% de leurs revenus pendant la période 1930-37.

- les paiements de transferts au titre de la sécurité du revenu sont passés de 31$ millions en 1926 à 162$ millions en 1935. Pendant cette période, la part du fédéral est passée de 19% du total à 38%.

Même s'il est possible, après coup, d'imaginer l'ampleur des misères humaines occasionnées par la crise, il est plus difficile de concevoir la remise en question qu'elle a suscitée quant à la nature du système économique dans lequel les gens vivaient. La notion de chômage involontaire allait devoir s'imposer dans l'esprit des gens: ce n'était pas la première fois qu'une population souffrait économiquement mais, peut-être pour la première fois de l'histoire, des milliers de gens de bonne volonté n'avaient plus aucun contrôle sur leurs moyens de subsistance.

C'est l'économiste John Maynard Keynes qui a expliqué la notion de chômage involontaire à l'intérieur du système capitaliste et souligné, par la même occasion, la responsabilité de l'Etat en matière de stabilisation de l'emploi. Sa démonstration, par l'importance qu'elle donnait au concept de demande agrégée, apportait une perspective nouvelle aux programmes de maintien de revenu. Elle permettait de réconcilier les objectifs humanitaires de ces programmes avec la logique économique. Les conséquences de cette compréhension accrue du fonctionnement des économies de marché vont se faire sentir immédiatement après la guerre dans la mise en place et le développement de ce que l'on a appelé l'Etat providence.

Les enseignements de Keynes ont particulièrement marqué l'évolution de la situation canadienne à cause de la justification qu'elle apportait à l'intervention du gouvernement fédéral au niveau de la stabilisation. Les Pères de la Confédération avaient, en effet, imaginé un partage des pouvoirs qui accordaient un rôle prépondérant au niveau fédéral avec, en contrepartie, un contrôle du fédéral sur les sources de revenus les plus prometteuses. La responsabilité du maintien du revenu était cependant donnée au niveau provincial parce qu'à l'époque, cela ne représentait pas une fonction gouvernementale très importante. Avec le développement de l'industrialisation et la spécialisation économique des régions canadiennes, cependant, on ressentait de plus en plus la nécessité de faire

des transferts de revenus entre les régions les plus prospères et celles plus durement touchées par les fluctuations du commerce international. Ces transferts ne pouvaient s'effectuer que par le gouvernement fédéral mais celui-ci n'avait pas les pouvoirs constitutionnels pour les réaliser directement. Il faut repenser au débat entourant l'instauration d'un régime d'assurance-chômage pour se rappeler à quel point le partage constitutionnel des pouvoirs est venu compliquer l'analyse des choix politiques de l'époque.

C'est dans ce contexte que s'est développé, au Canada, l'Etat providence. Il est encore profondément marqué par les conditions de l'époque, particulièrement en ce qui concerne la répartition des pouvoirs constitutionnels. Le biais par lequel le gouvernement fédéral a pu intervenir dans le domaine de la sécurité sociale, soit la stabilisation économique suite aux enseignements de Keynes, explique peut-être pourquoi les échecs des politiques de stabilisation depuis la crise du pétrole ont entraîné une remise en question de la sécurité sociale elle-même et de l'Etat providence. Quant aux gouvernements provinciaux, puisqu'ils ont la responsabilité constitutionnelle de la sécurité du revenu, ils se sont retrouvés, pendant cette crise, avec un fardeau financier accru. Comme pendant la crise des années '30, encore aujourd'hui, c'est le nombre d'*aptes au travail* dépendant de l'aide sociale qui provoque une remise en question des institutions chargées de la sécurité économique. Comme nous en discuterons plus loin, la gestion publique des aptes au travail peut difficilement se faire autrement que par une politique de plein emploi.

La crise financière de la sécurité du revenu

Le Canada n'est pas le seul pays à souffrir d'une crise financière de la sécurité sociale. La crise économique a été internationale et ses conséquences ont aussi été largement partagées par tous les pays industrialisés. Les entreprises commerciales et financières n'ont pas échappé aux pressions de la crise.

Plusieurs organismes internationaux se sont d'ailleurs penchés sur les problèmes de la sécurité sociale durant cette période[28]. L'Institut de recherches économiques et sociales, dans un dossier consacré exclusivement à la protection sociale dans le monde, souligne:

> *Les systèmes de protection sociale des pays industrialisés sont parvenus aujourd'hui à un moment charnière. Ils se trouvent tous confrontés à une crise de financement qui n'est pas la*

première, mais s'avère, par suite du ralentissement de la croissance, à la fois plus profonde et plus durable que les précédentes.[29]

La crise de l'emploi affecte le financement du système de sécurité sociale de deux façons. Premièrement, la crise de l'emploi a un effet direct sur l'augmentation de la demande adressée aux institutions de sécurité sociale. Nous n'entendons pas seulement l'augmentation des dépenses liées à l'assurance-chômage, ni même à l'aide sociale. Cette partie de l'augmentation de la demande est bien visible et leur effet était même souhaitée lors de l'adoption des programmes: ils jouaient le rôle de stabilisateur automatique des revenus. Mais nous pensons aussi à la demande adressée au système de santé et de services sociaux. La détérioration de la situation économique a des effets qui se font douloureusement sentir dans la vie privée des gens, autant au niveau de leur santé physique que de leur santé mentale, provoquant un accroissement sensible des dépenses pour des services curatifs[30].

La crise de l'emploi affecte aussi le système de sécurité sociale par le biais de son financement. La baisse des revenus personnels ressentie par les contribuables résulte en baisse de revenus d'impôts et de taxes pour les gouvernements. De plus, cette baisse de revenus fiscaux s'est accompagnée, dans le cas des gouvernements provinciaux au Canada, d'une baisse des transferts en provenance du gouvernement fédéral. Celui-ci, sans assumer la responsabilité constitutionnelle des politiques de sécurité sociale, participait au financement des programmes de santé et des programmes sociaux et a modifié à la baisse sa participation aux programmes conjoints. Les décisions prises par le gouvernement fédéral l'ont été à la lumière des problèmes budgétaires qu'il connaissait et non pas en fonction des programmes eux-mêmes.

La persistance de la crise de l'emploi a aussi eu comme conséquence de remettre en question toutes les interventions gouvernementales dans l'économie. La fiscalité a été particulièrement attaquée. Les partisans de la Nouvelle Economique ont en effet identifié que le poids des impôts, particulièrement pour les tranches de revenus les plus élevées, était une des raisons du ralentissement de la croissance économique en raison de l'effet négatif qu'il aurait sur l'incitation au travail. Selon eux, les individus ne veulent plus faire les efforts nécessaires et prendre les risques appropriés pour assurer une relance économique parce que le système fiscal ne leur permet plus de garder pour eux le fruit de leurs efforts. Les gouvernements canadiens semblent avoir été influencés par cette école et ils ont cherché à diminuer le fardeau fiscal des hauts revenus de façon à favoriser l'initiative privée. Au Canada, cela s'est manifesté

par la multiplication des dispositions fiscales permettant à des individus de soustraire une partie de leurs revenus à l'impôt s'ils adoptent certains comportements. Les comportements privilégiés étaient surtout reliés à l'épargne puisqu'on espérait que cette épargne serait immédiatement transformée en investissements créateurs d'emplois. Les retombées positives de cette stratégie se font encore attendre mais leurs impacts sur les finances publiques sont bien réels[31]. Le déficit persistant des administrations publiques est devenu, pendant un certain temps, le symbole par excellence des problèmes économiques de nos sociétés, entraînant des pressions considérables sur les programmes sociaux.

Ce sont ces pressions qui sont à l'origine du questionnement sur l'universalité des programmes. Qu'on se rappelle les discours sur la désindexation des pensions de sécurité de vieillesse, sur les allocations familiales, sur la gratuité des soins de santé, sur la réforme de l'assurance-chômage et de l'aide sociale. Tous les programmes ont été scrutés à la loupe pour voir s'il n'y avait pas place pour des économies en ne versant plus de prestations aux gens qui n'en avaient pas absolument besoin. En plus de l'expression des problèmes purement financiers, ce glissement vers la sélectivité reflète aussi l'influence idéologique des tenants de la Nouvelle Economique puisque ceux-ci avaient vu, dans le développement de ces programmes, uniquement la défense d'intérêts particuliers entraînant une réduction de l'incitation au travail. On retrouve ici une argumentation répandue au tout début de l'industrialisation à savoir qu'il faut être dans la misère avant de pouvoir bénéficier de l'aide gouvernementale.

Il est intéressant de rapprocher cette dernière constatation de l'analyse que font les chercheurs du BIT[32] des étapes de développement des politiques de sécurité sociale. Selon eux, la première phase est l'instauration d'un Etat charitable où l'aide est accordée uniquement aux plus démunis. La phase la plus avancée serait la phase de prévention dans laquelle les Etats s'efforcent de prévenir les risques plutôt que de les compenser. Entre les deux, il y a toutes les nuances possibles avec, soit plus d'emphase sur l'assurance, soit plus d'emphase sur l'assistance. Dans une période de crise financière, les Etats peuvent choisir de se diriger plus rapidement vers la prévention ou revenir vers l'Etat charitable. Le glissement vers la sélectivité des programmes nous semble un retour vers l'Etat charitable. Nous reviendrons sur cette discussion dans la dernière section.

REACTUALISATION DE LA THEORIE CONVENTIONNELLE DE L'ECONOMIE PUBLIQUE

La théorie économique conventionnelle ne rend que très peu compte de l'évolution historique des dépenses publiques. C'est plutôt une théorie normative en ce sens qu'elle propose à l'Etat des règles de conduite à suivre pour favoriser une économie plus efficace, plus équitable et plus stable au niveau des fluctuations de la production, des revenus et de l'emploi. Ces règles suggèrent à l'Etat ce qu'il doit faire. La théorie conventionnelle n'explique pas pourquoi et comment les gouvernements interviennent. De son côté, la Nouvelle Economie du Politique cherche à expliquer les interventions des gouvernements; en ce sens, elle se veut une théorie positive. A cet effet, elle fait intervenir des hypothèses particulières concernant les intérêts personnels des bureaucrates et des politiciens. En raison de ces hypothèses particulières, cette théorie a des retombées normatives puisqu'elle débouche sur des recommandations au niveau de la gestion économique qui visent à réduire les interventions des gouvernements. Mais comme ces conclusions découlent d'hypothèses particulières contestables car trop étroites, on peut dire qu'elles relèvent davantage du domaine de l'idéologie que de la science.

La théorie conventionnelle mérite d'être enrichie et réactualisée par rapport à la réalité d'aujourd'hui. A cet effet, l'introduction de trois hypothèses qui reflètent des réalités contemporaines permettent non seulement d'élargir les considérations normatives mais également d'expliquer un peu mieux l'évolution historique de l'intervention gouvernementale. Il s'agit de la prise en compte de l'existence des groupes d'intérêt, de l'accroissement des interdépendances économiques autant sur le plan de l'organisation économique nationale que sur le plan international, et la prise en compte, dans le concept d'intérêt personnel, du besoin de sécurité économique. Dans ce qui suit, nous présentons le contenu de ces trois hypothèses et nous en extirpons, par la suite, les retombées normatives et positives.

Les groupes d'intérêt

L'évolution historique des dépenses publiques au Canada et au Québec a permis de constater que les idées des théoriciens exercent une faible influence dans la conduite des politiques économiques. Mais elle a aussi mis en lumière des phénomènes importants qui influent sur le cours du réel et que la théorie conventionnelle a sans doute négligés. Plus spécifiquement, l'analyse de l'accroissement sans précédent depuis 30 ans des dépenses à vocation sociale (sécurité du revenu,

santé et éducation) montre qu'au Canada, les décisions collectives en matière de dépenses publiques sont moins le résultat des préférences d'un gouvernement "soudainement éclairé" que l'aboutissement naturel d'efforts de groupes d'intérêt ou des collectivités locales qui cherchaient à satisfaire leurs besoins avec des moyens très souvent insuffisants. En somme, de nombreuses dépenses publiques ont, avant d'avoir vu le jour, subi le test des lacunes du secteur privé.

Le secteur privé dont il est question ici ne consiste évidemment pas uniquement en la somme des entreprises privées qui sont de nature commerciale. Le secteur privé comprend aussi d'autres entreprises privées: les organismes à but non lucratif de nature charitable et les groupes d'intérêt qui s'institutionnalisent en organismes à but non lucratif pour offrir à leurs membres des biens et services qui ne sont pas offerts sur les marchés ou qui le sont à des conditions inaccessibles pour la classe moyenne.

Ces derniers groupes que l'on peut définir comme tout groupe d'individus mus par un intérêt économique commun, comprennent les syndicats, les associations patronales, les groupes de femmes, les groupes de personnes âgées, les associations de parents, certaines coopératives de consommation et les groupes communautaires. Ils sont introduits aux développements théoriques de la Nouvelle Economique Politique alors qu'ils sont absents du domaine de l'analyse de la théorie conventionnelle. Les tenants de la Nouvelle Economique concentrent toutefois leur étude sur les activités lobbyistes que ces groupes sont censés pratiquer auprès des gouvernements. Or, ces groupes qui se sont multipliés depuis la deuxième guerre mondiale constituent autant d'institutions dont l'objectif ultime est la satisfaction des besoins personnels[33].

Les enseignements de la théorie conventionnelle peuvent être enrichis de façon appréciable autant sur le plan de l'économie normative que de l'économie positive lorsque les groupes d'intérêts sont incorporés à l'analyse au même titre que les entreprises commerciales et l'Etat. Une étude à portée générale de ces groupes devrait rendre compte non seulement de leurs activités lobbyistes mais aussi de leur production de biens et services destinés à leurs membres. Cette dernière fonction est sans doute de première importance car, s'il est vrai, comme le postule la théorie économique d'inspiration individualiste, que les activités économiques sont dirigées à la satisfaction des besoins personnels, ces groupes auraient alors vu le jour dans le but de se procurer les biens et services souhaités et auraient entrepris des activités lobbyistes dans la mesure où leurs moyens collectifs se sont avérés insuffisants pour satisfaire seuls les besoins de leurs membres. C'est entre autre une des constatations de l'analyse

économique de l'évolution de la sécurité des revenus au Canada. L'analyse détaillée de l'évolution des dépenses et des activités entreprises dans le domaine de la santé et de l'éducation permettrait sans doute de constater le déroulement d'un scénario similaire.

L'économiste Mancur Olson a longuement réfléchi sur la logique économique des groupes. A la lumière de ses travaux, on peut distinguer deux catégories de groupes selon que l'une ou l'autre des activités économiques est prioritaire: les uns dont la vocation est la production d'un bien ou sevice destiné aux membres comme les activités d'assurance des sociétés mutuelles, la protection de l'environnement dans le cas d'une association des propriétaires de chalets, la production de services de garderies par une association de parents, etc.; les autres dont la vocation est la distribution du revenu, c'est-à-dire la poursuite de revenus élevés et stables pour leurs membres comme dans le cas des activités syndicales ou de regroupement d'entreprises dans un même secteur.

Mais peu importe la nature prioritaire des activités des groupes d'intérêt, force est de reconnaître que ceux-ci produisent des biens publics: soit des biens qui, d'une certaine manière sont indivisibles, c'est-à-dire de consommation collective comme les assurances des mutuelles ou les garderies, soit des biens qui profitent à tous les membres du groupe comme dans le cas des activités syndicales d'une entreprise; soit des biens qui profitent à tous les membres et résultent de l'action commune des membres du groupe comme la protection de la qualité de l'eau d'un lac. Sous l'angle de la nature "publique" de la production des biens et services, on peut considérer que ces groupes d'intérêt qu'on qualifie généralement de groupes d'intérêt privés s'apparentent aux gouvernements: ils partagent avec eux des domaines d'intervention comme les régimes de retraite, la normalisation des heures de travail, la formation de la main-d'oeuvre. Dans cette perspective, il serait logique de considérer que les gouvernements et les groupes d'intérêt reconnus constituent ce que, conceptuellement, on appelle l'Etat.

Cette façon de concevoir l'Etat élargi comme un conglomérat d'institutions telles les gouvernements et les groupes d'intérêt reconnus n'est pas nouvelle. Depuis quelque temps, certains économistes, entre autres ceux appartenant à la Nouvelle Economie du Politique, reconnaissant l'existence et l'influence des groupes d'intérêt, analysent les choix collectifs comme les résultats des activités de ce conglomérat d'institutions. Dans le contexte actuel, où ce conglomérat d'institutions n'a pas d'assises ou de lieu de rencontre permanent, les choix collectifs effectués peuvent être associés aux

activités lobbyistes des groupes. Toutefois, lorsqu'on le reconnaît formellement, il devient peut-être utile, parce que plus efficace, de concevoir la création d'une assise institutionnelle permanente où l'Etat élargi pourrait décider des choix collectifs les plus appropriés. Ceci ne veut pas dire que toutes les institutions de l'Etat élargi doivent participer à tous les choix collectifs. Par exemple, dans le cas des services de santé, les groupes d'intérêt ne sont pas tous impliqués. Seuls les groupes concernés pourraient participer aux décisions.

Considérer l'Etat dans un sens large donne un éclairage nouveau aux sentiments d'insatisfaction que les clientèles visées par certains programmes sociaux entretiennent à l'égard des bureaux gouvernementaux et permet de concevoir le concept de privatisation sous un jour nouveau. En effet, la prise en charge totale de certaines activités par les bureaux des gouvernements peut générer des sources d'insatisfaction comme la lourdeur bureaucratique. D'un autre côté, certains biens et services publics peuvent être produits de façon non optimale par rapport aux besoins à combler par les actions spontanées et volontaires des groupes qui peuvent avoir des difficultés à s'organiser. Faut-il, pour des raisons de lourdeur bureaucratique, renvoyer ces activités gouvernementales au secteur privé? Une solution fondée sur l'utilisation des différentes constituantes de l'Etat, dont les bureaux gouvernementaux et les groupes d'intérêt reconnus, serait sans doute une façon plus appropriée de répondre aux attentes. Ainsi, toutes les pressions politiques que l'on voit se manifester aujourd'hui en vue d'une décentralisation pourraient n'être que le glissement, vers les groupes d'intérêt, de certaines activités effectuées par les bureaux des gouvernements.

Pour plusieurs, ce glissement pourrait s'apparenter à la privatisation de services sociaux. Considérée sous un certain angle, la mise à contribution des groupes d'intérêt reconnus est une forme de privatisation. Toutefois, cette formule diffère fondamentalement de l'idée que des activités publiques devraient être produites par des entreprises commerciales. On peut dire que les groupes d'intérêt appartiennent au secteur privé de l'économie, tout comme la famille par exemple. Mais ces groupes ne sont pas des entreprises commerciales. Par ailleurs, sous plusieurs aspects, leurs activités et leurs objectifs rejoignent ceux des gouvernements; ces activités ont un caractère public. C'est pour cette raison aussi qu'il convient d'associer les groupes d'intérêt reconnus à l'Etat. Nous verrons dans une section ultérieure que cette approche a des retombées concrètes sur tout le secteur des services sociaux.

Mais intuitivement le lecteur aura compris que si l'on accepte une définition élargie de l'Etat, les gouvernements peuvent se voir attribuer un rôle de premier plan en ce qui concerne le financement, la formation des groupes, l'établissement de structure de concertation pour l'adoption et la surveillance des règlements à suivre. Les groupes d'intérêt reconnus, quant à eux, peuvent se voir mis à contribution dans la production et la livraison des services.

Le lecteur peut sans doute concevoir les raisons qui nous amènent à assimiler les groupes d'intérêt producteurs de biens et services publics à des constituantes de l'Etat mais il s'interroge peut-être sur le bien fondé d'y ajouter aussi les groupes à vocation redistributive que l'on appelle les groupes stratégiques tels les syndicats et les associations patronales. On comprend toutefois pourquoi les groupes stratégiques sont aussi des constituantes de l'Etat quand on introduit à l'analyse conventionnelle la réalité contemporaine des interdépendances économiques accrues qui, entre autre, élargissent la sphère d'incertitude, réduisent la capacité à gouverner seul et obligent à redéfinir la notion de bien public.

L'accroissement des interdépendances

Comme nous l'avons vu précédemment, un bien public est défini en fonction des critères d'exclusion et de rivalité (indivisibilité - consommation collective). Ces deux critères n'excluent pas la possibilité qu'un individu seul ou une entreprise entreprenne la production d'un bien indivisible ou d'un bien qui génère des effets externes. Ces deux critères prédisent toutefois qu'une entreprise privée ou qu'un individu rationnel aura peu de motivations économiques à assurer une telle production parce qu'elle ou il est incapable de s'approprier tous les bénéfices d'un tel bien. Ils le feront seulement si ceux qu'ils en retirent sont supérieurs aux coûts de la production.

Mais il est également un autre critère à travers lequel on peut définir un bien public: il s'agit du critère des interdépendances économiques qui oblige une production conjointe. Dans ce cas, un bien ne peut être produit sans la participation des individus, des groupes, des entreprises ou des gouvernements qui en retirent les bénéfices. Un tel bien, comme la qualité de l'environnement, ne peut être produit sans la participation de tous les agents économiques concernés. Il est évident que ce critère de production conjointe s'apparente d'une certaine manière au concept d'effets externes. Si par exemple, l'efficacité de la productivité d'une entreprise ne dépend pas seulement de ses décisions par

rapport à l'organisation du travail, c'est que dans sa fonction de production, certains intrants, dont la qualité et l'intensité du travail, dépendent d'un autre agent économique.

Néanmoins, il est utile d'identifier spécifiquement ce critère d'interdépendance ou de production conjointe car il nous permet de mieux cerner le rôle dévolu aux gouvernements ou à l'Etat. Par exemple, selon ce critère, le plein emploi, une croissance économique stable, la stabilité des prix et des revenus, en d'autres mots la sécurité économique, peuvent être analysés sous l'angle des "biens publics". En effet, dans le contexte économique actuel, aucun agent ou groupe économique, que ce soient des gouvernements, des syndicats ou des groupes d'entreprises, ne peuvent prétendre pouvoir assurer seuls la production de ces biens économiques. Le plein emploi et la stabilité des prix et des revenus, par exemple, résultent avant tout d'actions économiques concertées ou de calculs économiques plus englobants que ceux dictés par le comportement individuel dans un univers de compétition. En raison des interdépendances accrues, le comportement de chacun des groupes stratégiques influe sur les autres. Leurs actions créent des bénéfices ou des coûts, lesquels dans un contexte de compétition, ne sont pas tous appropriés par ceux qui les ont générés. De plus en plus d'analystes raisonnent en ces termes. Les écrits de Ramesh Mishra et de Ezio Tarantelli sont à cet effet des plus intéressants[34].

Il est sans doute utile à ce stade-ci de préciser ces idées à l'aide de quelques exemples. Prenons le cas du plein emploi. Peut-on penser que dans un contexte de compétition et de poursuite de l'intérêt personnel, la société produira automatiquement une situation de plein emploi? Les économistes du début du siècle l'ont déjà cru. Toutefois, en raison de crises répétées et durables, d'autres ont mis en doute cet acte de foi. A cet effet, John Maynard Keynes a écrit:

> *Le monde n'est nullement gouverné par la Providence de manière à faire toujours coïncider l'intérêt particulier avec l'intérêt général. Et il n'est nullement organisé ici bas de telle manière que les deux finissent par coïncider dans la pratique. Il n'est nullement correct de déduire des principes de l'Economie Politique que l'intérêt personnel dûment éclairé oeuvre toujours en faveur de l'intérêt général. Et il n'est pas vrai non plus que l'intérêt personnel est en général éclairé; il arrive bien plus souvent que les individus agissant isolément en vue de leurs propres objectifs particuliers soient trop ignorants ou trop faibles pour pouvoir atteindre seulement ceux-ci. L'expérience ne démontre nullement que les individus, une fois réunis en une unité sociale, sont toujours moins clairvoyants que lorsqu'ils agissent isolément.*[35]

Et il ajoute plus loin:

> *Nous devons nous donner pour but de séparer les services qui sont techniquement collectifs de ceux qui sont techniquement individuels. Les Agenda les plus importants de l'Etat concernent non pas les activités que des personnes privées sont déjà en train d'assurer, mais les fonctions qui échappent aux prises de l'individu et les décisions que personne ne prendra si l'Etat ne les prend pas.*[36]

Les gouvernements, à la suite du message de Keynes, ont reconnu que le plein emploi n'était pas automatique. Mais au Canada, les gouvernements ont interprété le message de Keynes comme donnant la responsabilité exclusive aux gouvernements de réaliser et de maintenir le plein emploi. C'est le gouvernement fédéral qui en a assumé la responsabilité. L'idée que nous présentons dans cet essai vise à prolonger le message de Keynes en faisant de la poursuite du plein emploi une responsabilité collective car aucun gouvernement seul ni aucun agent ne peut le réaliser de façon efficace.

Les gouvernements peuvent toujours se proposer employeur de dernier recours. Il se poserait alors la question des biens et services à produire et de l'usage optimal qu'ils auront fait des ressources humaines disponibles. Leur mise en action dans le cadre d'un processus de production destiné à la satisfaction des besoins dûment identifiés par les clientèles visées permet sans doute de les allouer de façon plus efficace que lorsque les bureaux gouvernementaux décident isolément.

Les entreprises quant à elles ne peuvent réaliser le plein emploi: leur critère de décision étant le profit, elles n'ont pas de motivation à embaucher jusqu'au point où la main-d'oeuvre est entièrement occupée. Les travailleurs, de leur côté, ne peuvent également réaliser le plein emploi au moyen de la baisse des salaires. Au contraire, une telle baisse risque de provoquer une déflation génératrice de chômage.

Si le plein emploi est un bien public, il en est de même de la stabilité des prix et des revenus. Les hausses de prix visant à atteindre un taux de rentabilité plus élevé dans l'entreprise, en plus d'exercer des pressions directes sur le coût de la vie, suscitent également des demandes salariales plus élevées. L'inflation est un processus complexe dans lequel la position économique relative de chacun des groupes exerce un rôle important: les gains relatifs de certains influent sur le comportement d'autres groupes, engendrant d'autres pressions inflationnistes.

Les sentiments de justice et d'équité sont importants à considérer dans l'élaboration des critères de répartition du revenu. L'inflation se nourrit justement des sentiments d'iniquité que suscite la répartition des revenus qui découle du laissez-faire. Il est important de prendre en compte les valeurs de justice sociale si l'on veut développer collectivement des moyens efficaces pour lutter contre l'inflation surtout lorsque celle-ci provient initialement de la hausse des matières premières comme ce fut le cas avec la dernière crise mondiale du pétrole. Dans cette perspective, la stabilité des prix et des revenus résulte d'une production conjointe. La prise en compte des valeurs de justice sociale permet d'établir

non seulement une politique cadre des prix et des revenus, mais aussi d'élaborer un régime fiscal et un système de redistribution des revenus qui repose sur un large consensus.

Il résulte de cette brève discussion que si la société désire atteindre le plein emploi, la croissance économique et la stabilité des prix et des revenus, le rôle des gouvernements ne peut se limiter à celui de producteur de la défense nationale et de la charité publique. Ces fonctions existent mais les gouvernements doivent aussi accepter d'être les chefs d'orchestre dans la poursuite des grands objectifs. Comme ces réalisations sont autant de biens publics car résultant de la production conjointe des gouvernements et des groupes stratégiques à vocation redistributive, ces derniers deviennent autant de constituantes de l'Etat; ils appartiennent à l'Etat-conglomérat. L'Etat élargi qui vise la poursuite de ces objectifs doit s'appuyer sur l'action concertée de ses constituantes. Et c'est aux gouvernements élus à qui revient la responsabilité de favoriser cette coopération.

Dans cette perspective, plusieurs réformes s'imposent au niveau de la gestion macro-économique actuelle[37]. L'interprétation nord-américaine que l'on a donnée aux enseignements de Keynes devient rapidement désuète et illusoire. Dans le contexte des interdépendances d'aujourd'hui, il est illusoire de donner aux gouvernements la responsabilité exclusive des trois grands objectifs. Par contre, il devient réaliste de confier la conduite de la politique économique à la négociation entre les diverses constituantes de l'Etat dans le but d'atteindre simultanément plein emploi et stabilité des prix et des revenus.

Si ces interdépendances accrues sur le plan national obligent à redéfinir la notion et le rôle de l'Etat, les interdépendances accrues à l'échelle internationale ainsi que la rapidité des changements obligent à reconnaître l'urgence d'une telle redéfinition. En effet, il est tout à fait irrationnel d'opter pour le laissez-faire économique lorsque les interdépendances à l'échelle mondiale se multiplient. Or, c'est actuellement l'attitude de certains. Ces derniers considèrent que l'accroissement de ces interdépendances rend inefficace toute action publique: le sort économique du pays est désormais déterminé par les forces des marchés s'exprimant à l'échelle mondiale. Il ne sert à rien d'intervenir sur le plan national. Il faut laisser faire et attendre la reprise mondiale.

Une telle attitude est irrationnelle. Comme l'accroissement des interdépendances économiques ainsi que la rapidité accrue des changements multiplient les risques de fluctuations économiques à l'échelle nationale et augmentent l'incertitude, il faut au contraire augmenter le nombre d'outils pour les

circonscrire et limiter leurs conséquences fâcheuses. A la limite, l'accroissement des interdépendances mondiales plaide en faveur de l'élaboration d'une organisation de concertation à l'échelle planétaire[38], ce que prône d'ailleurs la plupart des organismes internationaux et ce qui est tout à fait à l'opposé du laissez-faire. Il est impensable de réaliser cette concertation internationale sans d'abord faire une telle concertation à l'échelle du pays.

De la même manière, la rapidité des changements, qu'ils consistent en des transformations de technologie, de marchés, de modes de vie ou de valeurs, augmente les sphères d'incertitude face à l'avenir et oblige les individus à s'adapter. Dans cette perspective, les comportements devront changer et les individus devront accepter de changer leurs habitudes. Mais c'est à la société à qui revient le rôle de mettre en place les institutions collectives pour faciliter ces adaptations. L'ajustement aux changements rapides est une responsabilité de l'Etat élargi et rejoint, dans la pratique, la poursuite du plein emploi. Sans la réalisation du plein emploi, l'Etat fera face à une crise permanente à cause de son incapacité à gérer les aptes au travail autrement que par des mesures coercitives qui briment les libertés individuelles.

La sécurité économique

Le besoin de sécurité économique est une force motrice des comportements des individus et des groupes[39]. Or, à l'exception de quelques économistes, les théoriciens de la science économique n'introduisent pas explicitement dans leurs travaux la reconnaissance d'un tel besoin. L'analyse historique de l'évolution des dépenses gouvernementales montre bien à quel point la poursuite de la sécurité économique a modelé de nombreuses institutions. Malheureusement, la science économique aborde généralement la question de la répartition des revenus sous l'angle de la lutte à la pauvreté plutôt que sous celui de la lutte à l'insécurité.

Jusqu'à maintenant, la poursuite de la sécurité économique a donc été assimilée à la poursuite de la sécurité du revenu. Ainsi, de nombreuses politiques au Canada visent à assurer un minimum de revenu à tous ceux et celles qui ne peuvent bénéficier d'un revenu d'emploi. Au Canada, l'Etat providence se résume à un ensemble de programmes d'assistance, de démogrants et d'assurance publique lesquels, au total, garantissent un revenu de base aux chômeurs, personnes âgées, aux handicapés, aux malades, aux enfants.

Mais le besoin de sécurité économique ne se limite pas à la garantie d'un revenu minimum. Les gens tiennent aussi à protéger leur niveau de vie. Compte tenu de l'importance que revêt l'exercice d'un emploi rémunéré pour l'individu et la société en général, la recherche de sécurité économique s'exprime d'abord par le besoin d'exercer un emploi stable et aussi d'avoir une protection du niveau de vie grâce à des programmes d'assurances sociales. Cette réalité est importante et s'avère concrète. En effet, toutes les pressions sociales exercées en vue d'inciter les gens au travail sont autant de manifestations de l'éthique du travail pour la société. Mais dans un contexte où les taux de chômage officiels, qui sous-estiment l'ampleur du phénomène, voisinent les 11%, les mécanismes d'incitation sont sans objet. De la même façon, toutes les craintes que suscitent l'implantation d'un libre échange avec les Etats-Unis, l'implantation des technologies nouvelles et la rapidité des changements sont autant de manifestations concrètes à l'effet que l'emploi est considéré par la majorité des gens comme le véhicule permettant d'assurer une sécurité économique et un niveau de vie adéquat.

Pris dans un sens large, le besoin de sécurité économique n'est pleinement satisfait que dans un contexte de plein emploi. Les gouvernements qui se reconnaissent la responsabilité d'assurer la sécurité économique ne peuvent désormais limiter leurs interventions à la protection nationale, la charité et la sécurité du revenu, ils doivent prendre des engagements clairs par rapport au plein emploi. Ils se doivent d'engager l'Etat élargi dans sa poursuite.

Les retombées théoriques

La prise en compte des groupes d'intérêt, de l'accroissement des interdépendances et du besoin de sécurité économique dans le cadre de la théorie conventionnelle de l'économie publique a des retombées concrètes sur la gestion de la chose publique concernant la poursuite de l'efficacité, de la stabilisation et de l'équité. Ces retombées permettent d'élaborer des critères d'intervention appropriés au contexte d'aujourd'hui, d'expliquer en partie l'évolution des dépenses publiques et de répondre aux critiques formulées par l'école de la Nouvelle Economique. Dans ce qui suit, nous allons présenter ces retombées de façon générale pour en analyser les conséquences concernant les services sociaux à la section suivante.

La poursuite de l'efficacité

Nous avons vu que sur le plan de l'efficacité de l'allocation des ressources, les économistes ont cherché à répondre à trois questions: quoi, pour qui et comment produire. La théorie conventionnelle permet d'identifier des biens et services de nature publique; l'analyse historique de l'évolution des dépenses gouvernementales montre qu'à partir du lendemain de la deuxième guerre mondiale et jusqu'au milieu des années '70, ce sont la santé, l'éducation et les services sociaux qui ont été les principaux responsables de l'accroissement des dépenses gouvernementales. Si la Nouvelle Economie du Politique conteste le bien-fondé de ces dépenses, il en est autrement de la population. Celle-ci questionne plutôt les clientèles visées et la façon bureaucratique dont elles sont effectuées. En d'autres mots, on ne questionne pas le quoi produire mais le pour qui et le comment.

Notre approche théorique qui nous amène à élargir la notion de l'Etat apporte un regard nouveau sur ces questions et permet de réconcilier certaines critiques. D'abord, selon la tradition philosophique de l'individualisme méthodologique, l'Etat a le rôle de produire en quantité adéquate les biens et services publics qui répondent à des besoins personnels. Selon nous, ces biens et services sont identifiés par l'Etat élargi lui-même qui devient la fonction de bien-être social: les groupes d'intérêt reconnus de con - cert avec les gouvernements identifient les biens et services à produire, les clientèles visées et comment il est plus efficace d'effectuer ces productions. Avec cette conception élargie de l'Etat, les gouverne - ments ont le rôle de favoriser l'organisation des groupes d'intérêt et de les inciter à transformer certaines activités lobbyistes en des activités de négociation. C'est à travers ce processus de négociation que sont réconciliées les valeurs et préférences des différents groupes. Actuellement, ceux-ci doivent avoir recours au lobby pour satisfaire les besoins de leurs membres lorsque leurs propres moyens font défaut.

Dans ce processus d'économie politique, le questionnement par rapport à la sélectivité et à la bureaucratie perd sa signification. Si les groupes manifestent un intérêt pour la production d'un bien ou service quelconque, c'est que les forces du marché font défaut. Dans cette perspective, si l'Etat élargi évalue que les bureaux gouvernementaux ne sont pas les plus aptes à produire pour tous ces biens et services, les gouvernements doivent alors faire en sorte que tous les groupes d'intérêt potentiels puissent s'organiser pour produire ces biens ou, le cas échéant, prévoir une forme de production mixte.

La stabilisation

Notre approche théorique identifie la poursuite de la sécurité économique et conséquemment du plein emploi comme partie intégrante des fonctions de l'Etat. Ceci transforme considérablement la pratique courante des gouvernements dans le domaine de la stabilisation. D'une part, la stabilisation des revenus n'est plus l'objectif premier; la poursuite du plein emploi devient prioritaire. D'autre part, compte tenu des interdépendances économiques, les gouvernements, aussi bien au niveau fédéral que provincial, doivent désormais opérer de concert avec les autres constituantes de l'Etat.

L'équité

Enfin, sur le plan de l'équité, notre approche ajoute d'autres mécanismes aux mécanismes traditionnels de redistribution des revenus que sont les taxes et les transferts. Il s'agit d'abord de la politique d'emploi qui permet une répartition plus équitable des revenus. Lorsque des taux de chômage élevés se maintiennent longtemps, il est difficile politiquement, compte tenue de l'éthique du travail, de redistribuer les revenus de manière à offrir aux personnes affectées par le chômage un revenu équivalent à celui qu'elles auraient en emploi. En permettant à tous ceux qui le désirent d'exercer un emploi rémunéré, le plein emploi produit donc nécessairement une répartition des revenus dont les écarts sont moins prononcés qu'autrement.

Par ailleurs, la production, sur une base universelle, de biens et services de nature publique élève le niveau de vie de la classe moyenne qui ne pourrait autrement s'offrir de tels biens. En effet, la distribution des revenus incluant la valeur de ces biens et services est nettement plus équitable dans ce cas que celle produite par une situation où seuls les riches et les pauvres peuvent se les offrir, les uns à travers le marché à des prix prohibitifs pour la classe moyenne et les autres, à travers la charité publique. Le cas des garderies est un exemple concret de ce phénomène.

Les retombées sur le plan positif

Plusieurs reprochent à la théorie conventionnelle son faible pouvoir explicatif concernant l'évolution des dépenses publiques. Toutefois, la prise en compte des trois réalités contemporaines permet d'expliquer une partie de cette évolution. L'explication du réel qui découle de notre analyse

théorique présente une version des faits fort différente de celle de la Nouvelle Economique. Celle-ci offre une description caricaturale des faits dépourvue d'explications significatives. Pourtant, c'est peut-être son pouvoir descriptif qui lui a valu autant de popularité ces dernières années. Notre approche intègre une partie de cette description, mais avec une explication fort différente.

D'abord, notre approche, tout comme l'école de la Nouvelle Economique, reconnaît l'existence des groupes d'intérêt. Mais dans le cadre de la Nouvelle Economique, ces derniers chercheraient à améliorer leur position relative au détriment du bien-être économique de la société[40]. Dans cette perspective, ils seraient responsables de la décadence de certaines économies. Si la société désire améliorer sa performance économique, il lui faut alors détruire ces groupes. Selon nous, les groupes d'intérêt visent entre autre à répondre à des besoins de sécurité économique et, en ce sens, ils répondent à des besoins fort importants. Il est alors vain de chercher à les détruire. Il est plus efficace de les amener à chercher une réponse à leur besoin de sécurité économique, non pas par des mesures défensives, mais plutôt par la négociation avec les gouvernements et les autres groupes. En ce sens, sur le plan de l'effficacité, les gouvernements ont intérêt à favoriser l'organisation de groupes potentiels. En d'autres mots, notre approche reconnaît l'existence d'activités lobbyistes et reconnaît que ces dernières n'améliorent pas toujours l'efficacité et l'équité. Toutefois, elle explique ces activités par des besoins profonds de sécurité économique lesquels, dans le contexte institutionnel actuel, ne peuvent être satisfaits autrement. Mais ils pourraient l'être.

Un des aspects nouveaux de notre approche est la reconnaissance explicite du besoin de sécurité économique. Celui-ci élargit la notion d'intérêt personnel et transforme la notion de rationalité économique: l'individu rationnel ne cherche pas seulement à maximiser ses gains mais aussi à stabiliser son revenu et ses dépenses. En d'autres mots, il recherche le maintien d'un niveau de vie relatif qu'il considère équitable compte tenu de ses caractéristiques économiques.

Ce besoin de sécurité économique explique l'accroissement important des dépenses publiques dans le domaine des services sociaux, de la santé et de l'éducation que l'on a connu entre 1945 et 1975. Les groupes d'intérêt ne pouvant offrir à leurs membres la stabilité de leurs revenus et de leurs dépenses ont revendiqué des législations appropriées auprès des gouvernements. Ces derniers ont donc été entraînés dans l'ère de l'Etat providence. Mais l'Etat providence en tant que stabilisateur des revenus et des dépenses entre nécessairement en crise lorsqu'un chômage important perdure

La prise en compte des interdépendances accrues oblige à reconnaître que la stabilisation des revenus et des dépenses est insuffisante à produire la sécurité économique. Cet élément est essentiel mais il doit être accompagné de la possibilité pour tous ceux qui le désirent d'exercer un emploi rémunéré. Sans le maintien d'un haut taux d'emploi, les programmes de stabilisation des revenus et des dépenses connaissent des crises de financement. N'est-ce pas ce qui se produit actuellement? L'Etat providence peut difficilement se développer sans la prévoyance ou la poursuite d'une stratégie de plein emploi qui débouche sur une société de bien-être.

REGARD ECONOMIQUE SUR LE DEVENIR DE L'ETAT

La crise économique de la décennie a contribué à une remise en cause de nos institutions économiques; ce sont celles du secteur public qui ont cette fois subi les plus virulentes critiques, en particulier les gouvernements autres que les administrations locales. Rappelons que la crise des années trente avait provoqué le procès des institutions économiques du secteur privé. A partir de ces années, peu de gens refusèrent d'admettre le besoin de politiques économiques interventionnistes[41].

La crise de l'Etat se manifeste, au Canada et au Québec, sous trois facettes: *une crise de légitimité de l'intervention gouvernementale* attribuable en partie à l'incapacité de résoudre adéquate - ment les problèmes économiques et de répondre aux besoins croissants dans le domaine public; *une crise de capacité à payer* liée à la crise économique et au chômage élevé et persistant; *une crise d'efficacité* attribuable d'une part à une pression constante de la demande dans plusieurs secteurs, en particulier dans celui des services sociaux et d'autre part, à la bureaucratisation excessive des institutions publiques[42] liée à la centralisation. L'évolution future de l'État et des institutions du secteur public dépend de la capacité de notre société de résoudre cette crise à multiples facettes.

Une stratégie alternative à la sélectivité et à l'Etat minimal

Un des courants politiques actuels pour résoudre la crise de l'Etat est de favoriser un désengagement des gouvernements dans la sphère économique et une intervention sélective (en fonction des revenus familiaux) dans la sphère sociale. Les interventions de l'Etat redeviendraient des

interventions charitables comme si le développement du secteur public au cours des quarante dernières années avait été une erreur de parcours de notre société.

Nos précédentes analyses indiquent que cette stratégie va à contre courant des forces économiques sous-jacentes au développement du rôle économique et social de l'Etat. Celle-ci surestime la capacité des institutions de marché de répondre adéquatement à certains bescins, actuels et futurs, de la population. Elle aurait comme principale conséquence une réduction de l'efficacité économique de notre organisation sociale. De plus, elle contribuerait au renforcement de la dualisation du système économique, à la détérioration de la répartition des revenus, à l'avènement d'un état minimal au niveau social mais fort développé au niveau des services de protection de la loi et de l'ordre. Certaines études soulignent ces dangers[43]. Cette stratégie est rejetée par les auteurs du rapport du Bureau International du Travail (BIT) sur la sécurité sociale dans les années 2000 en raison de ce type de développement[44].

Il y a une voie alternative capable de s'attaquer aux problèmes de légitimité, de capacité à payer et d'efficacité des gouvernements tout en respectant les besoins de la population et les forces économiques sous-jacentes au développement des biens et services de nature publique. Elle s'appuie sur les principes développés précédemment et elle tient compte de l'état de l'évolution de nos institutions.

La crise de légitimité des gouvernements

Le fait que le secteur public ait pris de l'expansion afin de gérer les zones d'interdépendance dont les marchés ne peuvent saisir qu'une fraction oblige à trouver des formes institutionnelles plus efficaces pour répondre aux questions fondamentales du quoi, pour qui et comment produire. Traditionnellement au Canada et au Québec, ce sont les gouvernements qui ont pris la responsabilité de faire la gestion de ces interdépendances. Ils se sont appuyés sur la consultation ad hoc pour s'assurer qu'ils avaient en main les informations nécessaires pour prendre des décisions efficaces. Quand la gestion économique s'appuyait surtout sur des mesures macroéconomiques, ce mode de gestion paternaliste et éclairé pouvait être adéquat. Toutefois, avec l'accroissement des zones d'interdépendance, la rapidité des mutations économiques et sociales, l'accroissement des niveaux de formation de la population, le besoin croissant d'interventions microéconomiques qui interfèrent au

niveau des divers marchés et des entreprises, ce mode de gestion économique n'apparaît plus opérationnel. Le maintenir apparaît même un des principaux empêchements à une sortie de cette crise de légitimité.

Une des principales raisons de la perte de confiance de la population à l'égard des gouvernements vient de leur échec dans la lutte au chômage. Par ailleurs, la population interpelle aussi bien le patronat, les syndicats que les gouvernements pour qu'ils agissent de façon à améliorer la situation de l'emploi. Les entreprises québécoises ne pourraient-elles pas assister le gouvernement du Québec dans sa politique d'intégration au marché du travail des bénéficiaires de l'aide sociale? Ne devraient-elles pas accélérer les changements technologiques et recycler leur personnel de façon à protéger les emplois existants? Les institutions financières ne pourraient-elles pas aider les groupes de jeunes ou de femmes à partir leurs entreprises? Les syndicats ne pourraient-ils pas réduire les heures de travail afin de laisser la place à de nouvelles embauches? Les syndicats ne devraient-ils pas encourager les plus âgés à prendre une retraite anticipée? Les règles d'ancienneté dans les conventions collectives ne représentent-elles pas des barrières à l'embauche? Le gouvernement ne pourrait-il pas cesser ses pratiques d'embauche d'occasionnels qui font circuler la même population dans les emplois précaires et le chômage? Ne pourrait-il pas mieux planifier ses travaux de construction pour éviter les goulots d'étranglement et pour stabiliser ce secteur? Ne pourrait-il pas encourager le développement de l'emploi à temps partiel sur une base volontaire dans le secteur public et para-public?

Notons que dans tous ces cas, les questions qui s'adressent à un gouvernement ou à un partenaire en particulier ont généralement des incidences pour les autres. Il est donc impossible, pour un gouvernement seul, d'améliorer la situation du chômage à travers certaines de ces solutions sans qu'il y ait au niveau collectif de nouveaux mécanismes institutionnels pour négocier des solutions réalistes qui ne seraient pas combattues par un autre gouvernement ou un autre groupe. La reconnaissance que les interdépendances économiques accrues réduisent la capacité des gouvernements de décider en vase clos des orientations de la politique économique permet de s'attaquer à la crise de légitimité. Les choix économiques et sociaux doivent être fondés sur les préférences individuelles et non strictement sur celles des lobbyistes les plus puissants ou des bureaucrates gouvernementaux. Ces choix doivent rencontrer un large appui de la population et découler d'un processus de négociation entre les

constituantes de l'Etat-conglomérat. Les pays qui ont développé la démocratie économique réussissent mieux que d'autres à concilier l'économique et le social, comme le souligne Ramesh Mishra.

La capacité à payer des gouvernements

Devant les déficits publics actuels, certains présentent à la population deux voies de solution pour s'attaquer aux problèmes de financement des services publics. D'abord une coupure de dépenses dans les services de santé et les services sociaux et ensuite une politique de sélectivité tant dans les services que dans les transferts publics. Ces derniers ne s'adresseraient plus qu'à la minorité la plus démunie financièrement. Cette proposition nous apparaît une solution inadéquate. Les raisons qui ont contribué à l'expansion des services dans le domaine de la santé, des services sociaux et des transferts sont encore présentes et le seront dans le futur.

Des coupures en réponse à une hausse de la demande?

On constate dans tous les pays industrialisés que la demande de services publics visant à corriger l'insécurité économique ne baisse pas avec la hausse des niveaux de vie mais qu'elle augmente. L'accroissement de la prospérité apporte de nouvelles formes d'insécurité économique tout en procurant à la société des moyens accrus pour en atténuer les conséquences. Les mutations technologiques imposent actuellement et imposeront dans le futur des adaptations majeures fort perturbantes pour les individus et les collectivités. La structure familiale au Québec permet de moins en moins d'assurer une part importante du soutien aux individus vulnérables. Ce vide devra être comblé par des services qui, dans bien des cas, ne pourront être commercialisés par le marché. Le rapport du BIT prévoit quatre fonctions que pourraient remplir les services sociaux:

1) prévenir des états qui entraînent une invalidité ou un préjudice;

2) protéger ceux dont la sécurité est menacée: les personnes âgées, les personnes handicapées, les femmes battues, les enfants qui n'ont pas de soins parentaux;

3) réadapter ceux retranchés de la vie sociale normale: les alcooliques, les toxicomanes, les malades mentaux, les invalides, les anciens détenus, certains qui font partie de minorités ethniques, les âgés;

4) aider des personnes ou des communautés à augmenter leurs potentialités, y compris celles de l'aptitude au travail: les familles accablées de dettes ainsi que certaines communautés[45].

Ainsi, plutôt que de prévoir une baisse des dépenses publiques , les spécialistes prévoient une hausse particulièrement dans les domaines de la santé et des services sociaux. Dans le domaine de la santé, le BIT considère que "les gens souhaitent que l'on dépense davantage, notamment pour améliorer des soins donnés aux personnes âgées et aux mourants d'une part et les perspectives des enfants, de l'autre"[46]. Ils recommandent un développement majeur des services sociaux comme un des moyens pour utiliser de façon plus efficace les services de santé[47]. Une expansion de tels services pourrait avoir comme effet de réduire les files d'attentes dans les salles d'urgence et certains recours aux services médicaux. Le BIT favorise aussi un accès universel plutôt que sélectif aux services sociaux si on vise un effet autre que marginal. On peut donc prévoir solutionner le problème de financement par des coupures de services.

Des programmes sélectifs qui généralisent la pauvreté?

Quant à la solution de passer de régimes universels de transferts à des régimes strictement sélectifs, elle apparaît aussi peu prometteuse. On a déjà souligné que les régimes de transferts universels et les services publics ont "comme objectif fondamental d'apporter aux individus et aux familles l'assurance que leur niveau de vie et la qualité de leur vie ne seront pas, pour autant que possible, gravement entamés par une éventualité sociale ou économique, quelle qu'elle soit"[48]. Un système sélectif de transferts passe à côté de ce besoin partagé par l'ensemble de la classe moyenne et la plus démunie.

L'expansion du rôle de l'Etat répond à une finalité économique fort puissante, une volonté de partage collectif des risques associés à la vie quotidienne. Cette volonté de partage des risques a produit un système fort développé de redistribution secondaire des revenus. Comme chaque individu peut être éventuellement frappé par un de ces risques sociaux au cours de sa vie, la reconnaissance explicite du besoin d'intervention publique dans ce domaine se fonde sur l'existence d'un intérêt commun à la mise sur pied de tels services. Comme le souligne un chercheur d'expérience en ce domaine: "Le sens de la solidarité provient normalement d'une nécessité reconnue, celle des relations de mutuelle dépendance qui tisse la vie collective."[49] La promotion de la solidarité économique par les institutions du secteur public est aussi importante pour un développement adéquat des services publics que la valeur de l'individualisme est importante au dynamisme du secteur privé. Ces deux valeurs complémentaires plutôt que contradictoires sont tout aussi essentielles à une organisation économique efficace.

Une des critiques face à ce système public de redistribution secondaire de revenu, sous la responsabilité des gouvernements et des institutions collectives, est qu'il n'a pas réduit suffisamment la pauvreté. Malgré que ce système vise plutôt à corriger les inégalités face au risque que les inégalités de revenus, il permet d'améliorer la répartition des revenus entre ceux en emploi et ceux dans l'incapacité d'exercer un emploi. Il contribue aussi à réduire le nombre de ceux devant faire appel à l'état charitable comme dernier recours, après avoir épuisé leurs épargnes personnelles[50].

La plupart des sociétés reconnaissent les difficultés que rencontrent les politiques de redistribution des revenus en fonction d'une plus grande équité. Peut-être que ce chemin détourné pour améliorer la distribution des revenus devrait-il être considéré comme le meilleur moyen dont disposent les sociétés démocratiques à cet égard. Dans son discours d'ouverture lors de la XXIIe assemblée générale de l'Association internationale de sécurité sociale tenue en septembre 1986, le président mettait ainsi en garde les participants composés d'administrateurs de régimes:

> *Notre devoir impératif est de veiller à ce que cette recherche (de solutions) ne s'égare pas dans des chemins et dans des moyens qui, sous de prétendus prétextes de justice sociale et de redistribution des revenus, tendent plus à généraliser la pauvreté qu'à promouvoir le bonheur... Le démantèlement de la Sécurité sociale ne ferait que recréer les conditions qui en ont historiquement justifié la patiente et longue construction .*[51]

Reconnaître que le besoin de sécurité économique est la force motrice du développement du secteur public ouvre des horizons nouveaux quant à la crise de financement et quant à la capacité à se payer des services publics adéquats au Québec[52].

Un financement fondé sur la solidarité économique

Si on ne prévoit pas pouvoir régler cette crise par des coupures de services ou par une plus grande sélectivité dans les programmes, il faut prévoir augmenter le financement. On a constaté qu'au Canada et au Québec, les revenus gouvernementaux en pourcentage du PNB ne sont pas parmi les plus élevés du monde industrialisé. Il existe une marge de manoeuvre que les gouvernements peuvent utiliser pour financer correctement les services publics nécessaires à la population. D'ailleurs, on peut déjà prévoir que, dans un futur proche, les gouvernements devront augmenter leurs revenus pour financer adéquatement les services gouvernementaux et ceux offerts par les groupes d'intérêt.

- Un financement équitable

Des analystes, dont le BIT, reconnaissent que le problème de financement des services publics n'est pas de nature économique. Des pays avec de fortes charges sociales connaissent un dynamisme économique plus marqué que d'autres pays ayant des charges moins élevées[53]. Le problème est de "nature strictement psychologique et il devient, dès lors, objet de décision politique"[54]. La première solution proposée par le BIT est l'éducation des contribuables, en s'attachant à faire saisir les avantages importants retirés de la sécurité sociale, en particulier des programmes de santé, des services sociaux et des régimes de retraite, et du coût réel des services et prestations. Une gestion économique participative facilite ces efforts d'éducation.

Les gouvernements doivent aussi établir un système fiscal que la population jugera équitable. Depuis plusieurs années, les gouvernements se sont servis des dépenses fiscales pour favoriser l'épargne privée en faisant le pari que le niveau d'investissements et d'emplois en serait influencé. Or, ces incitations n'ont pas eu les effets escomptés. Ces mesures coûtent cher et créent de sérieuses distortions dans le système.

- Un financement spécifique à chaque risque économique qui facilite l'adoption de mesures préventives

Les pays qui ont reconnu depuis longtemps que la volonté de réduire l'insécurité économique était la force motrice du développement du secteur public ont développé des régimes catégorisés de protection pour chacun des risques sociaux de façon à ce que le maximum d'adultes n'aient pas à faire appel à la charité publique. Chacun des régimes, pour l'invalidité, le chômage, la retraite, la maladie, est administré par des représentants des différentes constituantes de l'Etat, soit les organismes d'employeurs et de travailleurs associés au gouvernement. Les systèmes de financement sont distincts pour chacun des risques.

Ce système permet l'identification des coûts rattachés à chacun des risques sociaux et a l'avantage de les rendre visibles à la population. Les régimes développés depuis un certain temps ont incorporé des mesures de prévention et de réadaptation pour atténuer les risques à la source ou pour réduire le coût des prestations ou des services[55]. *La prévention du risque devient pour ces pays une forme de sécurité sociale moins coûteuse pour la collectivité.* Notons aussi que les coûts de ces programmes n'émargent pas au budget des gouvernements. Ils sont généralement défrayés par un impôt spécifique sur les revenus, une taxe sur la masse salariale ou sur la valeur ajoutée des entreprises;

la taxation peut être progressive ou régressive; dans le cas de la cotisation salariale, la progressivité dépend surtout du minimum et maximum cotisable[56].

Les pays qui ont à la fois les régimes les plus anciens et les plus généreux de sécurité sociale par catégorie de risque ont été amenés à reconnaître que tout cet édifice reposait largement sur une organisation économique qui assure ou s'approche du plein emploi. Le BIT confirme aussi ce besoin d'une réduction substantielle du chômage pour maintenir et développer l'édifice; "La prévention du chômage grâce à une panoplie de mesures devrait bénéficier d'une haute priorité dans une politique de sécurité sociale conçue dans son acceptation la plus large"[57]. Une politique de plein emploi en représente le fondement[58].

Ces mêmes pays ont dû aussi, au cours de la crise économique, réaliser des ajustements au niveau du financement et des services et prestations[59]. L'adoption de solutions efficaces et acceptables à la population est facilitée par le fait que les autres institutions collectives constituantes de l'Etat participent à l'administration et que la décision quant aux ajustements n'incombent pas uniquement aux gouvernements. Les milieux d'affaires et les organisations de travailleurs doivent débattre de ces questions avec leurs membres afin de négocier des solutions acceptables. Cet élément favorise l'éducation de la population quant aux enjeux. Rappelons à ce propos que malgré le caractère modeste de la participation des partenaires à l'administration des régimes d'assurance-chômage et de rentes, les cotisations salariales pour ces programmes seront (ou ont été) augmentées sans qu'il y ait de levées de boucliers dans la population. Toutefois, le régime de rentes du Québec offre encore de très faibles prestations, ce qui oblige presque la moitié des retraités à avoir recours au programme de supplément de revenus pour les personnes âgées.

Le fait que plusieurs des risques sociaux soient encore mal couverts au Québec et au Canada et que la couverture demeure à un minimum oblige les gouvernements à financer des aides sélectives, en prestations ou en services, aux personnes frappées par ces évènements. Ces aides émargent à leur budget et contribuent à les gonfler. Parce qu'elles sont accordées en fonction des besoins et des revenus de la famille plutôt que des individus, ces aides sélectives contribuent à développer dans la population concernée des attitudes contraires au maintien de l'autonomie économique. Les systèmes d'assurance sociale qui offrent des prestations en fonction des revenus d'emploi renforcissent l'incitation

au travail et l'autonomie économique. C'est la non reconnaissance de cette interdépendance qui mène à un système de transferts incitant à la dépendance à l'Etat et à la famille.

L'efficacité des entreprises publiques

Une autre importante question est soulevée par rapport aux politiques publiques. Les entreprises du secteur privé ne seraient-elles pas plus efficaces pour identifier les besoins et ne pourraient-elles pas produire des services moins coûteux?

Rappelons d'abord certains constats des précédentes analyses. Premièrement, la théorie de l'économie publique conclut que dans le domaine de la santé et des services sociaux, le niveau et la qualité des services seraient insuffisants par rapport aux besoins solvables collectivement s'ils étaient laissés aux initiatives du marché. Deuxièmement, l'Etat est composé de plusieurs constituantes. Troisièmement, les initiatives privées peuvent donner lieu à des entreprises de nature commerciale ou à but non lucratif. Tous les pays industrialisés constatent l'importance du développement de ce secteur d'entreprises non commerciales, entre autre dans le domaine des services. Le principal problème de ces organismes en est un de financement[60].

- La prévention comme première ligne d'attaque

Ces considérations nous amènent à constater que le développement des services sociaux et de santé dans les prochaines années devra continuer à relever de la responsabilité, non pas exclusivement des gouvernements, mais de l'Etat-conglomérat. La prévention des risques sociaux, et particulièrement du chômage, représente la première ligne d'attaque pour améliorer les politiques publiques dans le domaine de la santé.

On a souligné précédemment que le BIT favorisait et prévoyait un large développement des services sociaux, en partie pour favoriser une approche préventive visant à désengorger les coûteux services médicaux. L'approche actuelle au Québec est toute autre. Les services sociaux sont des services de dernier recours, plus ou moins sélectifs, quand la situation des personnes est extrêmement dégradée. Par ailleurs, dans une situation de chômage élevé, où des personnes sans difficulté particulière d'adaptation sociale ont des problèmes à obtenir un emploi, on peut imaginer la difficulté des services sociaux à faire de la réhabilitation professionnelle. Avec les restrictions budgétaires, le resserrement du personnel rend difficile l'adoption de mesures préventives qui auraient des chances

d'être efficaces. L'efficacité des services de santé et des services sociaux pourra difficilement être améliorée si on ne s'attaque pas de façon énergique au chômage de façon à ce que les aptes au travail retrouvent leur autonomie et si de nouveaux services sociaux ne sont pas développés.

- L'implication des groupes d'intérêt concernés

Le deuxième moyen d'améliorer l'efficacité dans le domaine des services sociaux et de santé repose sur une implication des groupes d'intérêt concernés. Elle peut se concrétiser à deux niveaux: celui de la répartition des fonds et celui de la production des services.

Dans le domaine des services publics, les gouvernements ont la responsabilité de dégager les consensus sur les grands objectifs visés ainsi que sur les fonds alloués à la réalisation de ces objectifs. Dans la répartition des fonds entre les différents secteurs, il y a de grands avantages à associer les groupes d'intérêt à ces décisions. Ces avantages sont les suivants. Premièrement, compte tenu de leurs activités, ces groupes possèdent une meilleure connaissance des besoins que les fonctionnaires ce qui facilite l'orientation des fonds en fonction des besoins variés et changeants de la population. Deuxièmement, l'implication des groupes favorise un continuel débat dans les organismes concernés et dans le public sur le niveau de financement du système, ce qui devrait assurer de meilleurs équilibres financiers. Troisièmement, les consensus établis par la négociation favorisent une meilleure adhésion des intervenants aux orientations de l'Etat, ce qui devrait minimiser les comportements non-coopératifs.

Au niveau de la production des services, une plus grande implication des groupes d'intérêt peut aussi améliorer l'efficacité du système. Quand de nouveaux besoins apparaissent, quand la nature des services et de la technologie s'y prête, plutôt que de créer des bureaux gouvernementaux, les gouvernements encourageraient le développement de groupes ou d'institutions à but non-lucratif proches des clientèles à desservir. Le coût de ces services pourrait d'ailleurs être moins élevé si la solution retenue est celle des groupes. A cet égard, la présidente du Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, dans un message aux femmes, soulignait l'importance des services établis par les groupes de femmes:

> *Au cours de mes nombreuses visites dans les diverses régions du pays, je revois la même situation: les femmes ont cerné l'écart entre leurs besoins réels et les services offerts par les institutions. Avec les maigres financements qui leur sont accordés aux divers échelons du gouvernement, elles mettent sur pied des services parallèles: services d'orientation*

professionnelle, centres de ressources communautaires, centres de formation, garderies et maisons de transition. Ce sont tous là des endroits où des femmes aident d'autres femmes, ce qui en soi est assez positif et tout aussi représentatif de l'indépendance et du labeur des femmes. Mais ce qui se dégage réellement de cela, c'est que les institutions publiques ratent leur but.[61]

Soulignons que ce modèle de développement est compatible avec un grand nombre de services sociaux, par exemple les services aux personnes âgées, les services de garderies, les services de soutien à l'intégration au marché du travail pour les personnes avec des handicaps socio-économiques, les services de prévention dans le domaine de la santé. Dans tous ces domaines, la technologie s'accomode de petites unités de services. Par ailleurs, dans le domaine des soins médicaux, la technologie exige une planification des services au niveau de l'ensemble du territoire et une grande stabilité des activités compte tenu des investissements élevés en capital.

Pour être capables de fonctionner adéquatement, ces organismes ont besoin d'un financement public. Les fonds peuvent provenir de divers niveaux de gouvernements, des administrations locales ainsi que du secteur privé. Un financement strictement assuré par les usagers eux-mêmes est à rejeter si on vise à offrir à toute la population des services publics de qualité égale et si on veut éviter la sélectivité qu'établiraient les institutions commerciales. Un contrôle souple des programmes implique un transfert des compétences vers les niveaux plus locaux de gouvernements. Les ententes avec les institutions à but non lucratif doivent se faire pour une période plus longue qu'une année afin de permettre une planification des activités.

Ce modèle de développement présente plusieurs avantages. Il favorise la décentralisation administrative. Les nouveaux besoins peuvent être différents d'une région à l'autre et peuvent être mieux identifiés par des organismes issus du milieu. Les sources de financement peuvent être diversifiées. On évite une expansion de la bureaucratie gouvernementale et on favorise la décentralisation des services. Le développement de services publics qui s'appuie largement sur les initiatives privées non commerciales peut rencontrer un accueil beaucoup plus favorable des contribuables. Ceci peut favoriser l'expansion de l'emploi dans un secteur où les femmes, sinon les jeunes, ont des avantages comparés. Ce modèle ne contrevient pas au principe de l'universalité, comme ce serait le cas si ces services étaient commercialisés, puisque ce sont les groupes qui, en négociation avec les gouvernements, décident du quoi, du comment et du pour qui produire, la clientèle cible n'étant pas choisie en fonction des revenus mais en fonction des besoins.

CONCLUSION

On aura constaté que l'analyse économique offre une stratégie alternative à un Etat minimal associé à une réduction des biens et services publics. L'Etat a une fonction économique propre dont il ne peut se départir pour la remettre au secteur privé commercial sans réduire l'efficacité économique. Plutôt que de perdre de l'importance, l'Etat continuera à se développer en raison des besoins individuels qui ne peuvent être satisfaits par le marché. Les statistiques sur les bureaux gouvernementaux ne pourront toutefois pas servir d'étalon de mesure de cet Etat. Les transferts aux gouvernements ou aux groupes les plus près des collectivités augmenteront, mais non pas nécessairement la bureaucratie gouvernementale.

Par ailleurs, à la lumière des réalités actuelles, notre lecture de l'économie publique justifie une remise en cause de certaines orientations des gouvernements et de leurs manières de satisfaire les besoins. C'est un gouvernement et des politiques très différentes qui en émergent.

- Ce n'est plus le gouvernement providence, mais une société de bien-être où l'emploi représente pour tous les adultes le moyen par excellence de conserver son autonomie économique et de participer au développement de cette société. Lorsque l'emploi devient la priorité économique et lorsque la politique économique fait l'objet de négociation entre les constituantes de l'Etat, chacune d'elles accepte une responsabilité à cet égard.
- Ce n'est plus un gouvernement contrôleur et paternaliste mais un gouvernement orchestre.
- Ce n'est plus un gouvernement s'appuyant surtout sur la règlementation mais un gouvernement favorisant aussi la négociation sociale.
- Ce n'est plus une gestion économique concentrée au coeur de l'appareil gouvernemental mais une gestion décentralisée.
- Ce n'est plus une politique de transferts fondée sur la charité mais une politique fondée sur l'intérêt commun et l'équité; un revenu garanti par l'emploi et les assurances sociales plutôt qu'un revenu minimum garanti associé à la dépendance économique et au non-travail.
- Ce n'est plus un gouvernement uniquement au service des pauvres et des bien nantis mais un Etat également au service de la classe moyenne.

[1]Pour un aperçu historique de l'évolution des idées dans le domaine de l'économie publique, voir Xavier Greffe (1972) *L'approche contemporaine de la valeur en finances publiques*, Economica, Paris; Richard Musgrave et A.T. Peacock (1964) *Classics in the Theory of Public Finance*, MacMillan et Co. Ltd, New York.

[2]"Les économistes se révélaient en effet très insatisfaits de la valeur organique dont ils contestaient tous les fondements. Ils l'étaient d'autant plus que cette approche organique permettait de cacher que tous les membres d'une collectivité ne bénéficiaient également de la dépense publique et qu'à ce titre, elle permettait de passer sous silence de véritables phénomènes d'exploitation. Aussi ont-ils pensé que la théorie des Finances Publiques devait surtout s'efforcer de décrire les mécanismes qui permettraient de réaliser une allocation équitable des ressources, et ont pensé pour cela qu'il fallait voir en quoi les mécanismes budgétaires pouvaient ou non être rattachés à ceux de l'échange concurrentiel, système supposé assurer une parfaite justice commutative", Xavier Greffe (1972)

[3]Les premiers auteurs proposant une théorie individualiste se retrouvent en Suède (Wicksell, Lindahl), en Italie (Mazzola) et en France (Pareto, Walras).

[4]Benard, Jean (1985), *Economie publique*, Economica, Paris.

[5]On retrouve une discussion intéressante du concept de l'individualisme méthodologique dans Mark Blaug (1982) *La méthodologie économique*, Economica, Paris.

[6]L'un des premiers économistes à discuter en ces termes des fonctions de l'Etat est Richard A. Musgrave (1959) *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill Book Co., London.

[7]On retrouve des exposés de la théorie conventionnelle dans de nombreux manuels d'économie publique. Entre autres, R. Boadway (1979) *Public Sector Economics*, Winthrop Publishers Inc., Cambridge, Mass.; Jean Bénard (1985) *Economie Publique*, Economica, Paris.

[8]La notion d'efficacité en économie est beaucoup plus englobante que le concept populaire. L'efficacité économique implique une production au moindre coût économique. Le coût économique englobe donc tous les bénéfices et coûts de nature privée et sociale. Cette notion diffère du coût financier où seules les dépenses visibles sont comptabilisées, i.e. les coûts privés.

[9]Parmi les premiers économistes à décrire les éléments de la fonction de bien-être social, on retrouve A. Bergson (1938) "A Reformulation of certain Aspects of Welfare Economics", *Quaterly Journal of Economics*, no 52; Paul Samuelson (1970) *Foundations of Economic Analysis*, Atheneum, New York. On trouve une revue de la littérature sur le sujet dans Denis C. Mueller (1982) *Analyse des décisions publiques*, Economica, Paris.

[10]R. Millward présente un exposé intéressant concernant l'idée qu'il n'y a aucun fondement scientifique à l'appui de la recherche prioritaire de l'efficacité. Ce choix est un jugement de valeur. Robert Millward (1971) *Public expenditure economics*, McGraw-Hill Publishing Company Limited, London.

[11]Arthur M. Okun (1982) *Egalité vs Efficacité, Comment trouver l'équilibre?* Economica, Paris.

[12]Voir entre autre Conseil économique du Canada (1971) *L'Etat et la prise des décisions. Application aux politiques de développement des ressources humaines*, Huitième exposé annuel, Ottawa.

[13]On trouve un exposé complet de ces critères d'intervention dans J. de V. Graaff (1967) *Theoretical Welfare Economics*, Cambridge University Press,

[14]Voir les discussions de Kenneth Arrow (1972) *Social Choice and Individual Values*, Yale University Press, London, 2ème édition et D. Mueller (1982).

[15]Bruno S. Frey (1985) *Economie politique moderne*, Presses Universitaires de France, Paris, chap. VI.

[16]Enfin, d'autres économistes cherchent toujours à construire une fonction de bien-être social en imposant des contraintes acceptables à l'agrégation des préférences.

[17]John M. Keynes (1936) *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan and Co Ltd, London.

[18]Pour une analyse détaillée des politiques économiques adoptées au Canada en rapport avec l'emploi, voir D. Bellemare et L. Poulin Simon (1986) *Le défi du plein emploi: un nouveau regard économique*, Editions St-Martin, Montréal.

[19]Gordon Tullock (1978) *Le marché politique*, Economica, Paris.

[20]On trouve une discussion des grands principes de cette école dans Gordon Tullock (1965) *The Politics of Bureaucracy*, Public Affairs Press, Washington, D.C.; William Niskanen (1971) *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, New York; Xavier Greffe (1981) *Analyse économique de la bureaucratie*, Economica, Paris; B. Frey (1985), *op.cit.* chap. VII.

[21]Alfred Marshall (1890) *Principles of Economics*, Macmillan Student Editions, Eight edition, 1972.

[22]William G. Watson (1980) *The Age of Entitlement: Taxation, and Public Expenditure in the the OECD Countries, 1945-1975, with emphasis on the United Kingdom, Canada and Sweden*, Thèse de doctorat, Yale University.

[23]Statistique Canada, cat. 13-201, *Comptes nationaux des revenus et dépenses, 1970-1984.*

[24]L'analyse qui suit est basée sur Diane Bellemare (1981) *La sécurité économique au Canada: une analyse économique de l'avènement de l'Etat providence*, Thèse de doctorat en économique, Université McGill.

[25]*Ibid*, pp. 185-187, Tableaux 4.6 et 4.7.

[26]Le niveau de ces dépenses ne dépend pas uniquement de l'étendue des besoins locaux dans les sphères de juridiction municipale. Il varie aussi en fonction de l'existence ou non d'institutions charitables, surtout d'origine religieuse au Québec, qui vont assumer temporairement une certaine partie de ces dépenses.

[27]De son rapport annuel de 1986, le Conseil économique du Canada indique que dans l'année 1984-1985, 3 millions de Canadiens ont reçu des prestations d'aide sociale et 3,2 millions, des prestations d'assurance-chômage. Même s'il peut y avoir du double-comptage, ces chiffres indiquent que près de 25% de la population totale a eu recours à ces programmes.

[28]Citons, par exemple, Bureau International du Travail (1984) *La sécurité sociale à l'horizon 2000*, Rapport présenté du Directeur général du Bureau International du Travail, Genève .

[29]E. Andreani, M.-A. Crosnier, M. Okba et P. Poret (1984) "Tensions et Incertitudes" *Protection sociale dans le monde*, Les Dossiers de l'IRES, no 2, p. 187.

[30]Voir à cet effet l'analyse sur les coûts sociaux du chômage dans Diane Bellemare et Lise Poulin Simon (1983) *Le plein emploi: Pourquoi?*, Presses de l'Université du Québec, UQAM (LABREV) et Institut de recherche appliquée sur le travail, Montréal, chapitre IV.

[31]Une liste exhaustive des dépenses fiscales du gouvernement fédéral a été dressée dans le rapport annuel de 1984 du Conseil économique du Canada. Le Solliciteur général du Canada a évalué, dans son rapport de 1986, à 24$ milliards l'ensemble de ces dépenses fiscales.

[32]BIT (1984) *op. cit.*

[33]Sur la logique économique des groupes, voir Mancur Olson (1978) *Logique de l'action collective*, Presses Universitaires de France, Paris; et Mancur Olson (1983) *Grandeur et décadence des nations*, Bonnel, Paris.

[34]Ramesh Mishra, (1984) *The Welfare State in Crisis. Social Thought and Social Change*, St-Martin's Press, New-York. Ezio Tarantelli (1986) "The Regulation of Inflation and Unemployment", *Industrial Relations*, vol 25, no 1, hiver 1986.

[35]John Maynard Keynes (1971) "La fin du laisser-faire" *Essais sur la monnaie et l'économie*, Petite Bibliothèque Payot, Paris, p.117.

[36] *Ibid*, p. 122.

[37] Diane Bellemare, Lise Poulin Simon (1986) *op.cit.*

[38] Gunnar Myrdal discute de la nécessité d'une telle institution dans Gunnar Myrdal (1969) *Beyond the Welfare State*, Yale University Press.

[39] A cet effet, Lester Thurow (1981) écrit: "Economic security is to modern man what a castle and a moat were to medieval man. One would have expected that the desire for economic security would fall as the danger of real starvation and exposure faded into the past. But this hasn't happened. Instead, the desire for economic security is probably the major economic demand confronting the political market place. Everyone wants economic security, and government is seen as the prime vehicle for guaranteeing it. The drive for economic security dominates our actions and may end up dominating our economy." Lester Thurow (1981) *The Zero-Sum Society*, Penguin Books, New York.

[40] Mancur Olson (1983) *op.cit.*.

[41] Diane Bellemare, Lise Poulin Simon, (1986), *op.cit.*

[42] Guy Perrin, "L'avenir de la protection sociale dans les pays industriels; crises, défis et mutation des valeurs", *Futuribles*, octobre-novembre 1985.

[43] Voir entre autres: J. Amado et Stofaes (1980) *Vers une socio-économie duale, la société française et la technologie*, Paris, La documentation française; André Gorz (1980) *Adieu au prolétariat; au-delà du socialisme*, Paris, Editions Galilée; Xavier Greffe (1975) *La politique sociale, étude critique*, Paris, Presses Universitaires de France; Jacques Delcourt (1982) "Crise ou mutation des politiques sociales", *Travail et Société*, vol. 7, no 1, janvier-mars; Nicole Questiaux (1982) "La protection sociale dans la crise", *Revue internationale de sécurité sociale*, 3/82.

[44] Bureau International du Travail (1984) *La sécurité sociale à l'horizon 2000*, Rapport présenté au Directeur général du Bureau International du Travail, Genève.

[45] BIT, *op. cit.*, p. 78.

[46] *Ibid*, p. 69.

[47] *Ibid*, p.81.

[48] *Ibid*, p. 22.

[49] Guy Perrin (1985) "L'avenir de la protection sociale dans les pays industriels", *Futuribles*, oct.-nov.

[50] Wilfred Beckerman (1979) *Les programmes de maintien du revenu et leur impact sur la pauvreté dans quatre pays développés*, Bureau international de sécurité sociale, Genève.

[51] Jérôme Déjardin. Discours d'ouverture lors de la XXIIe assemblée générale de l'Association internationale de sécurité sociale, Montréal.

[52]Une enquête réalisée dans huit pays industrialisés constate que dans tous les pays, il y a un fort appui de la population pour les régimes publics de pension et d'assurance-maladie et de sérieuses réserves, voire même de l'hostilité envers l'assistance publique. Voir Richard M. Coughlin (1980) *Ideology, Public Opinion and Welfare Policy; Attitudes Toward Taxes ans Spending in Industrialized Societies*, Berkeley, Institute of International Sudies (Monograph no 42).

[53]Walter Korpi (1985) "La croissance économique et l'Etat Providence: étude comparée de dix pays de l'OCDE", *Travail et société*, vol. 10, no 2; Alain Euzéby (1985) "La protection sociale en Europe de l'Ouest" *Futuribles*, oct.-nov. 1985.

[54]BIT (1984), p. 112.

[55]Association internationale de la sécurité sociale (1986) *Développements et tendances des prestations de sécurité sociale, à la lumière de l'importance croissante des mesures de réadaptation*, Rapport du groupe d'étude sur la réadaptation, XXIIe assemblée générale, Montréal, sept. 1986.

[56]OCDE, "Les coûts de main-d'oeuvre non salariaux et l'emploi", *Perspectives de l'emploi*, sept. 1986.

[57]BIT (1984) p. 64.

[58]Guy Perrin (1985) "L'avenir de la protection sociale dans les pays industriels" *Futuribles*, octobre-novembre.

[59]Michel Thomas ( ) "La protection sociale dans les pays occidentaux depuis 1974; évolutions et tendances" *Problèmes politiques et sociaux*, La documentation française, no 405.

[60]Xavier Greffe, Xavier Dupuis et Sylvie Pflieger (1983) *Financer l'économie sociale*, Paris, Economica.

[61]Sylvia Gold (1986) "L'écart des réalités", *Mot-à-mot*, Le bulletin du Conseil consultatif canadien de la situation de la femmes, Eté 1986.

1

Synthèse
critique

L'État localisé

Jacques T. Godbout

L'ÉTAT LOCALISÉ

Réflexion sur les rapports entre l'État et la société

Jacques T. Godbout

1987

TABLE DES MATIÈRES

Présentation : Le lieu de l'État 3

Introduction 4

1. Quel État ? 6

2. Quelle société ? 17

3. Les autres ordres spontanés 23

4. L'État localisé 37

Notes 48

Annexe : Le don et le marché 52

Ouvrages utilisés 55

224 Powell

PRÉSENTATION : LE LIEU DE L'ÉTAT

Pendant longtemps, si on avait demandé à un Québécois où était l'État, il aurait été bien embêté de répondre. L'État se trouvait quelque part, en dehors de sa société, probablement chez les Anglais...[1]. Ce n'est que dans la mesure où cet État venait leur prélever de l'argent et des ressources que les québécois ont demandé d'y occuper une place : «No taxation without representation».

Si on posait aujourd'hui la même question aux Québécois, ils répondraient sans doute que l'État est partout. L'État s'est retrouvé au centre de la société. On l'a vu envahir tous les lieux, s'insérer dans tous les espaces. Même la société est souvent désignée par l'expression société civile; autrement dit on la définit par rapport à l'État.

Et demain, où sera l'État dans la société ? Plus personne n'est satisfait de cet envahissement. L'État prend trop de place, mais il nous a tellement apporté. Comment résoudre cette contradiction ? Peut-on avoir «moins d'État» tout en conservant les avantages de la situation actuelle ? Faut-il repartir à zéro, comme on aime tant le faire au Québec ?

On peut bien sûr répondre à cette question à la manière prospective, en projetant des tendances et en élaborant des scénarios. J'y répondrai plutôt de façon normative : quelle devrait être la place de l'État, principalement dans le domaine des affaires sociales ? Le titre choisi pour ce texte indique déjà une réponse. «Localiser» l'État, cela veut dire circonscrire la place de l'État; mais cela veut dire aussi identifier le lieu où placer l'État : je suggérerai que ce soit le «local».

En rédigeant j'ai été inspiré principalement par Karl Polanyi, Hirschman, Alain Caillé, Jean-Pierre Dupuy, Lewis Hyde; et aussi par le Nom de la rose. La liste des ouvrages et des auteurs consultés est présentée à la fin du texte.

INTRODUCTION

Avant de trouver à l'État une place dans la société, il faut d'abord se demander de quel État et de quelle société on parle. Car dans le débat actuel nourri par le néo-libéralisme, l'État c'est la bureaucratie, et la société c'est le marché. Dans ce contexte, discuter de la place de l'État, c'est donc parler du rôle respectif de la bureaucratie publique, de la planification, et du marché privé. C'est d'ailleurs ainsi que l'on pose le problème depuis les débuts du libéralisme. Pour les libéraux, les problèmes de la société sont causés par les excès d'une planification rigide qui a empêché le marché de produire tous ses bienfaits, de «livrer la marchandise». Inversement, pour les tenants d'un État fort, c'est le marché qui est dangereux et ses effets négatifs doivent être empêchés par la planification. Polanyi résume bien ces deux positions : «Alors que, pour nous, le concept de marché auto-régulateur est utopique et que sa progression a été arrêtée par l'auto-défense réaliste de la société, à leur avis (les libéraux) tout protectionnisme est une erreur (...) sans laquelle le marché aurait résolu toutes ses difficultés[2]». Hayek exprime cette dernière idée de façon extrême : «the basic thesis is not that the system of free enterprise for profit has failed in this generation, but that it has not yet been tried[3]».

Une autre manière d'exprimer la même idée est de dire qu'il existe deux façons, et seulement deux, de réguler la société : l'État hiérarchique et le marché. J'aimerais d'abord montrer qu'il s'agit là d'une réduction inacceptable. Il faut refuser de se laisser enfermer dans cette dichotomie qui a engendré la pensée libérale et la modernité et conditionne encore aujourd'hui notre vision de la société. Dans The Passions and the Interests (1981), Hirschman a montré comment, par crainte du désordre que peuvent provoquer les passions des individus libérés de la religion, on en

est arrivé à poser la question sous forme d'alternative : hiérarchie et répression étatique, ou marché et auto-régulation par les intérêts économiques. La pensée libérale porteuse de cette dichotomie est fondée au départ sur une perte de confiance dans la société. Les premiers libéraux ne croyaient plus la société capable de contrôler ses membres. Le contrôle social avait disparu avec la religion. Les normes intériorisées ne suffisaient plus au contrôle social. On a cessé, à ce moment, de croire à leur efficacité, qui va de soi pour toute société. Ce pessimisme fondamental qui faisait voir la répression comme la seule solution de rechange à la norme a engendré l'utilitarisme et le marché, qui sont venus sauver la situation[4]. D'ailleurs, à cette époque, l'appareil d'État ne pouvait être conçu que comme répressif, puisqu'il ne recelait pas l'élément démocratique, qu'il faut isoler aujourd'hui.

Nous allons donc d'abord établir la pertinence et la nécessité de distinguer, au sein de la notion d'État, entre la structure hiérarchique, composée de fonctionnaires, de technocrates et de professionnels, que nous appellerons dorénavant l'appareil d'État, et la structure démocratique, composée d'individus choisis par la population : les élus.

Nous pourrons ensuite nous demander ce que l'on reproche à cet appareil bureaucratique, qui est en fait le seul volet de l'État à être attaqué actuellement. Puis, nous nous tournerons du côté de la société pour établir, cette fois, la place du marché au nombre des éléments régulateurs de la société. L'ordre spontané que représente la main invisible n'est pas seulement économique. Nous tenterons de le montrer, avant d'examiner la possibilité d'appliquer à l'État ce modèle de la main invisible économique.

Nous aborderons ensuite les principes de base des relations sociales : le don, la réciprocité, le réseau, l'auto-organisation.

Il faut donc dans un premier temps ouvrir le débat sur les relations entre l'État et la société tel que l'a défini la pensée libérale depuis le 18e siècle.

1. QUEL ÉTAT ?

On ne peut que souscrire aux analyses de tous les critiques pour qui il est relativement arbitraire de distinguer entre le législatif et l'exécutif, entre ceux qui prennent les décisions et ceux qui les appliquent. L'univers de l'État n'est pas un monde rationnel, conforme aux organigrammes, au modèle bureaucratique linéaire ou cybernétique, réagissant au feed-back de son «environnement». On ne peut qu'adhérer aux entreprises de déstabilisation de cet édifice cartésien, de cette image mécaniste d'un État rationnel. D'emblée on se situe plutôt du côté de ceux qui voient l'administration «en miettes»[5] et on est encore plus prêt à démystifier l'idée d'un Centre cohérent[6] prenant ses décisions de façon «synoptique», selon le mot de Lindblom (1965).

Bref, la rationalité est limitée, dans l'État comme ailleurs. Il n'en demeure pas moins essentiel, analytiquement mais surtout normativement, de distinguer entre deux catégories d'agents de l'État, soit les nommés et les élus, et de se demander si le système est surtout contrôlé par les uns ou par les autres ? C'est la force des élus qui distingue la démocratie représentative des autres régimes politiques. C'est encore ce critère qui permet de décider si un pays est régi par la démocratie. Si ce sont les nommés qui prennent les décisions, on n'a pas affaire à une démocratie mais à une bureaucratie consultative.

Il ne s'agit certes pas de nier la nécessité et l'importance de l'appareil bureaucratique dans une démocratie représentative. La complicité entre la démocratie représentative et la bureaucratie a depuis longtemps été établie :

> The growth of the bureaucratic state proceeds in close connection with the advance of political democratisation, because the demands made by democrats for political representation and for equality before the law necessitate complex administrative and juridical provisions to prevent the exercise of privilege. The fact that democracy and bureaucratisation are so closely related creates one of the most profound sources of tension in the modern capitalist order. For while the extension of democratic rights in the contemporary state cannot be achieved without the formulation of new bureaucratic regulations, there is a basic opposition between democracy and bureaucracy[7].

Autrement dit la croissance des nommés vient en partie d'une demande des citoyens, d'une pression qu'ils exercent en ce sens sur les élus. Mais ne pas reconnaître l'importance de cette distinction, c'est supprimer le problème auquel on veut s'attaquer. Car lorsqu'on dit que l'État prend trop de place, qu'il s'immisce partout, on songe très rarement aux élus. Le problème auquel on pense est celui de l'appareil administratif, professionnel, bureaucratique, technocratique, réalité quasi inexistante au début du 19e siècle en Amérique du Nord, mais omniprésente aujourd'hui. Lorsque Lord Durham, persuadé du charme irrésistible des institutions britanniques, offrait aux «Canadiens» de 1840 de partager un peu ces institutions étatiques avec les Anglais - croyant ainsi accélérer inévitablement l'assimilation des Canadiens - il ne leur offrait pas des fonctionnaires, des professionnels et des technocrates, mais une institution qui leur permettrait d'élire certains des leurs pour prendre des décisions publiques : la municipalité locale. Cent cinquante ans plus tard, lorsque l'État québécois offre à des communautés locales un peu d'État - un CLSC par exemple - ce sont

des professionnels, des appareils bureaucratiques et administratifs qu'il met à leur disposition. Cette différence essentielle est à la source du problème posé par la crise actuelle de l'État.

L'État, ce sont aussi les élus, et l'appareil politico-administratif qui les entoure; mais c'est le volet techno-bureaucratico-professionnel de cet appareil qui est en question et qu'il faut examiner, par rapport à l'autre versant de l'État : les élus, à tous les paliers du système étatique.

La crise de l'État vient de l'importance des nommés par rapport aux élus, les nommés comprenant les employés, mais aussi tous les membres des organismes et instances ou institutions qui ne sont pas constitués par élection, comme les conseils consultatifs; en somme toutes les instances qui se sont développés autour des employés, plutôt qu'autour des élus.

Élus et nommés

Si donc il devient de plus en plus difficile de définir les différents moments de la prise de décision et les influences multiples qui s'y entrecroisent, la distinction entre les élus et les nommés, est quant à elle, relativement claire. De plus, elle va permettre de «localiser» le problème de la crise actuelle de l'État providence.

Les élus, ce sont tous ceux qui, dans l'État, ont été choisis par le suffrage universel, selon les modalités habituelles, et quels que soient le poste ou la fonction (exécutif, législatif, etc.) qu'ils occupent.

Les nommés, ce sont... les autres, c'est-à-dire, essentiellement :

- les employés, qui sont nommés par les élus, de haut en bas;
- les experts, consultants et représentants non élus aux instances qui se sont multipliées depuis 25 ans : conseils[8] et structures diverses.

Quelques remarques. Les élus constituent le volet démocratique de l'État. Nous désignerons ce type de démocratie par l'appellation démocratie représentative, pour l'opposer à la démocratie directe qui caractérise les petites communautés (Baechler). Certains l'appellent démocratie par délégation. Cette appellation a l'inconvénient, pour notre propos, de ne pas bien distinguer les élus des nommés. Car dans les deux cas la délégation est un mécanisme de base. Mais la délégation fonctionne en sens inverse : dans le cas des élus elle va de bas en haut, pour les nommés, de haut en bas. Cela reflète deux principes opposés : la hiérarchie linéaire pour les nommés, la hiérarchie inversée ou, comme le dit Hofstadter, la «tangled hierarchy» (hiérarchie enchevêtrée), c'est-à-dire un système où d'une certaine façon la base est au sommet, pour les élus.

Comme on l'a vu, cela ne signifie pas que les deux systèmes soient contradictoires. Au contraire, la délégation de bas en haut (élection) entraîne la délégation de haut en bas, l'utilisation d'un appareil. Appareil démocratique et démocratie représentative sont complémentaires, répétons-le. En fait, l'absence d'appareil va avec la démocratie directe. Quand on commence à déléguer par élection le pouvoir de prendre des décisions, au lieu de les prendre collectivement (démocratie directe), on en arrive rapidement à autoriser les délégués élus à déléguer eux-mêmes des tâches à des individus nommés.

Démocratie représentative et appareil ne sont donc pas contradictoires en soi. D'où vient donc alors le problème des excès de l'État providence, et la crise actuelle, qu'on peut maintenant définir comme un débordement de l'appareil par rapport au système représentatif ?

Le problème peut être provisoirement défini comme celui d'un déséquilibre entre les nommés et les élus. On peut décrire sous trois chefs les critiques qui sont faites et qui définissent la crise actuelle de l'État.

Trop gros, irresponsable, inefficace

Que reproche-t-on le plus souvent à l'État ?

- D'abord d'avoir pris trop de place, dans des domaines qui ne le regardaient pas. Cette extension entraîne une ponction démesurée des ressources de la société.

- Ensuite de n'avoir pas de comptes à rendre, d'être irresponsable : c'est ce que, dans les termes à la mode, on appelle le problème de l'imputabilité.

- Enfin, d'être inefficace malgré toutes ses ressources; l'État est inefficace à la fois au sens où on assiste à beaucoup de gaspillage, mais aussi au sens où les résultats obtenus sont souvent différents des objectifs visés, voire opposés à ces objectifs. C'est tout le thème des effets pervers.

Mon propos n'est pas de me demander dans quelle mesure ces analyses sont fondées. Depuis dix ans une littérature abondante a été produite sur ce sujet et nous considérons ici qu'il existe un certain consensus social pour définir ainsi la crise actuelle de l'État. Consensus sur l'existence de ces problèmes, même si les avis sont partagés en ce qui concerne leur degré de gravité et, surtout, les solutions à leur apporter. Nous allons donc

considérer comme acceptée cette définition du problème et nous demander comment l'expliquer, avant d'envisager les solutions proposées. Car le choix des solutions dépend d'un bon diagnostic. Jusqu'ici nous n'avons identifié que les symptômes...

Appliquons d'abord les deux catégories d'acteurs définies plus haut aux trois éléments de la crise. Une première constatation s'impose : les critiques adressées à l'État s'appliquent toutes à la deuxième catégorie : les «nommés». Il existe même une certaine relation entre les problèmes soulevés et l'évolution respective des deux catégories.

En ce qui concerne d'abord la grosseur, l'extension de l'État, le phénomène s'applique uniquement aux nommés. En effet, un rapide survol historique permet de constater que, non seulement en termes relatifs (proportion élus/nommés) mais aussi en termes absolus, les élus ont subi une baisse importante, à la fois dans leur nombre et dans leur pouvoir. Cela s'est produit principalement aux échelons locaux : il y a eu diminution du nombre des élus locaux et de leur pouvoir par des fusions et par des transferts de responsabilités au gouvernement central (surtout dans les commissions scolaires). Cela s'est produit pendant que croissait parallèlement, de façon quasi géométrique, le nombre des nommés, employés surtout, mais aussi membres d'un ensemble d'institutions consultatives et d'institutions de gestion dont les responsables ne sont plus majoritairement élus, mais nommés. Le réseau des affaires sociales est la plus imposante illustration de cela.

Quant à l'irresponsabilité, c'est aussi aux nommés que s'adresse principalement cette critique puisque les élus ont des comptes à rendre à leurs électeurs, périodiquement, au moment des élections, mais aussi de façon quasi continue, par les pressions qui sont exercées sur eux.

Mais ne peut-on pas dire que les nommés ont aussi des comptes à rendre aux élus et donc, indirectement, aux citoyens eux-mêmes ? Il s'agit là d'une question importante : la croissance du nombre et des pouvoirs des nommés a-t-elle eu pour conséquence une autonomisation des nommés telle qu'ils échappent de plus en plus au contrôle des élus et deviennent ainsi non «imputables» ? Si oui, comment expliquer cette autonomisation ? Faut-il accroître le rôle des élus ou existe-t-il d'autres voies, d'autres solutions pour recréer l'imputabilité ? Enfin, ne peut-on pas penser que les effets pervers et les gaspillages sont en partie dus à ce manque d'imputabilité et qu'une imputabilité accrue fera diminuer les gaspillages et augmenter la conformité des résultats aux objectifs visés ?

La compétence scientifique comme idéologie

L'idéologie de la compétence scientifique qui a envahi progressivement l'univers des nommés a introduit dans la relation élus-nommés une rupture qui est un facteur important d'explication de la crise actuelle de l'État. En se définissant comme nouvelle source de légitimité, la référence à la science tend à remplacer la légitimité des élus.

Nous ne croyons pas nécessaire ici de montrer l'importance actuelle de cette idéologie professionnaliste et technocratique selon laquelle les décisions à prendre sont devenues tellement complexes que la compétence (définie comme la possession d'un ensemble de connaissances appartenant au champ scientifique et reconnues par des diplômes) est le critère premier de sélection des personnes qui prendront les décisions. C'est ce bagage de connaissances qui permet de prendre les décisions les meilleures, les plus conformes à l'intérêt de ceux qu'elles toucheront. Pour

les lecteurs qui doutent de l'importance actuelle de cette approche (que nous appellerons professionnaliste), je me contenterai de citer ces extraits d'un numéro spécial récent (1984) de la Public Administration Review, consacré au thème «Citizenship and Public Administration» :

- «public administrators are «professional citizens»;
- «(...) the impossibility of maintaining the subordination of «experts», «professionals», administrators to the politicians in a modern industrial state. The power of technical expertise and specialized knowledge, the complexity of the problems to be faced, and the scale of government have tended to crowd out both the citizenry and their would-be representatives[9]».

L'idéologie professionnaliste domine, de toute façon, la société tout entière. Il importe d'insister ici sur les conséquences de cette approche pour la crise de l'État et pour la relation élus-nommés.

L'unidimensionnalité

Cette approche réduit le problème de la sélection des personnes qui prennent les décisions à un seul critère : le degré de compétence. Elle relègue ainsi dans l'ombre la réalité qui est à la source tant du libéralisme que de la démocratie et de l'utilitarisme : le fait que les individus ne sont pas seulement intelligents ou bêtes, compétents ou incompétents. Ils sont également honnêtes ou malhonnêtes : ils ont, comme on disait au 18e siècle, des passions, et toute la question de la division des pouvoirs consiste à faire en sorte que ces passions n'aient pas de conséquences trop négatives pour le citoyen. Les pères de la démocratie représentative avaient, à cette fin, inventé le mécanisme d'un contre-pouvoir, qu'ils avaient mis au coeur du

processus politique, afin de neutraliser les passions des individus[10]. La conception professionnaliste de la politique gomme cette problématique et tend à réduire l'État à un appareil hiérarchique professionnel, s'articulant de haut en bas, du plus compétent au moins compétent.

La vérité des besoins et la demande

Une autre conséquence de l'approche professionnaliste est que la détermination des besoins et de la façon d'y répondre ne proviendra pas des citoyens mais d'un processus rationnel de recherche. On en arrive à la notion courante, dans le milieu professionnel, des «vrais besoins». Les vrais besoins ne coïncident pas nécessairement avec les besoins exprimés, et les seuls auxquels le professionnel doit répondre sont bien entendu les premiers. Et, comment les connaît-il mieux que ses clients ? Parce qu'il détient la compétence scientifique.

Cela entraîne non seulement l'exclusion des citoyens et des usagers, mais aussi la reconnaissance d'un seul type de compétence, celle qui découle des connaissances théoriques reconnues par les diplômes. Ce type de compétence en arrive à conférer un monopole collectif (corporatisme) qui empêche la concurrence entre les différentes façons de répondre au problème d'une personne.

Dans l'approche scientifique tout usager tend à se transformer en «cas», en objet d'observation servant à faire avancer la science. Niels Bohr disait que pour comprendre vraiment un chien de façon scientifique, il fallait d'abord le tuer. Le professionnalisme, à la limite, entraîne le meurtre de l'usager.

Il découle de ces considérations que les élus ne sont plus utiles, qu'ils peuvent même être nuisibles parce qu'ils sont choisis par des incompétents (les citoyens) et qu'ils risquent donc d'être eux-mêmes incompétents. Il faut en conséquence diminuer leur importance, voire les éliminer en faveur des nommés. Ceux-ci, s'il ne sont plus nommés par les élus (incompétents) et encore moins directement par les usagers, ne peuvent donc qu'être cooptés.

La participation

Mais il n'est pas facile de diminuer l'importance des élus, notamment parce qu'ils détiennent le monopole des relations avec les citoyens et que cela constitue une source de légitimité difficile à combattre au nom des seuls besoins définis scientifiquement. C'est ici qu'intervient la participation, qui établit entre les citoyens et les nommés un contact direct qui court-circuite les élus et permet en même temps aux nommés d'acquérir une légimité équivalente à celle des élus. Ce mécanisme de liaison nommés-citoyens est opposé au principe de la démocratie représentative sur laquelle reposent les élus. Selon ce dernier principe, plus les citoyens ont du pouvoir dans le choix de ceux qui prennent les décisions, moins il leur est nécessaire ensuite d'avoir du pouvoir sur les décisions elles-mêmes, de s'impliquer dans les décisions. La participation affirme le contraire : plus nous vous impliquerons dans les décisions que nous allons prendre, plus nous vous ferons participer, moins il vous sera nécessaire de participer au choix des décideurs; ceux-ci pourront donc être cooptés, se nommer entre eux, en fonction bien sûr du seul critère de la compétence. C'est ainsi que la participation est un ingrédient essentiel à l'approche professionnaliste et technocratique[11].

C'est ainsi aussi que la proportion des nommés par rapport aux élus croît continuellement et que les nommés n'ont plus de comptes à rendre qu'à leurs supérieurs, plus compétents, et, ultimement, à la vérité scientifique.

Agatha Christie et la démocratie

Je termine cette section par une analogie pour expliciter la différence entre le modèle démocratique et le modèle technocratique. On peut comparer l'utopie technocratique à l'univers des romans d'Agatha Christie. Dans les romans policiers d'Agatha Christie, un meurtre (ou plusieurs) est commis. Il existe un coupable, on le trouve par la logique, par le raisonnement, par la rationalité. Et c'est terminé. Le livre se termine avant le procès; il finit avec les flics.

Dans la relation politique, dans la société politique réelle, un meurtre est commis. On arrête un présumé coupable et, après un procès devant juge et jury, l'individu est déclaré coupable ou innocent. Au moment où les jurés vont délibérer, le juge leur dit : «vous devez décider s'il existe une preuve raisonnable que l'accusé est coupable». Et au juré qui lui demande ce qu'il entend par preuve raisonnable le juge rétorque : «si je pouvais répondre à votre question, vous n'auriez pas besoin d'être là».

Cet exemple montre que la rationalité, en pratique, n'existe pas dans la société politique. La vérité, ici, est ce que 12 personnes tirées au sort décident de ce qu'elle est. Tel est l'univers de la démocratie : la décision appartient à un nombre x de personnes. Il n'y a pas de définition a priori de la rationalité dans l'univers politique. Et l'utopie technocratique

consiste à penser qu'on trouvera un moyen, un jour (avec le progrès...), pour découvrir automatiquement le coupable et qu'on pourra donc se passer des procès. Elle consiste à penser que la société sera un jour à l'image du monde d'Agatha Christie. C'est en fait vers l'univers d'Orwell qu'elle tend à nous diriger. Il est essentiel de faire éclater cette vision unidimensionnelle de l'État qui le rend irresponsable en excluant les citoyens. C'est une des causes importantes des effets pervers constatés par tant d'observateurs[12].

Si, en attendant d'examiner d'autres raisons, on accepte ce diagnostic comme l'une des raisons de la crise actuelle, quelles sont les solutions ?

- Est-il possible de renforcer le rôle des élus ?

- Faut-il, au contraire, recourir à d'autres solutions, notamment à l'une qui a fait ses preuves : la relation marchande, où l'imputabilité du producteur par rapport au consommateur est assuré (le premier rend des comptes au second, sous peine de faire faillite). C'est ce que proposent actuellement l'école du Public Choice et les libéraux en général : l'État minimal au profit du marché.

2. QUELLE SOCIÉTÉ ?

Les libéraux pointent du doigt les mêmes symptômes pour définir la crise actuelle de l'État. Ils ont été les premiers à dénoncer la bureaucratie bien pensante, au service du peuple, créatrice d'immenses organisations plus utiles, finalement, à ses intérêts à elle qu'à ceux de la population qu'elles sont censées servir. Dans le secteur public, écrit Buchanan, «producer interests tend to dominate consumer interests» (1975, p. 160).

Ces effets non voulus ont été dénoncés par les économistesé. Rien de plus normal puisque ce sont les économistes qui ont inventé cette idée d'effets non voulus : le marché. Le marché produit des résultats non voulus par les acteurs, résultats positifs, ceux-là... Il est donc important d'examiner le raisonnement des économistes qui proposent de recourir le plus possible à la relation marchande pour rendre de nouveau l'État imputable à la société. Nous allons utiliser ici, essentiellement, le dernier livre (1986) du plus récent prix Nobel de l'économie, Buchanan, fondateur, avec Tullock, de l'école du «Public Choice» (théorie des biens publics). Cette approche consiste précisément à analyser le secteur public à l'aide des outils de l'économique en vue de lui appliquer le mécanisme du marché.

Buchanan identifie d'abord deux sphères, celle des relations de commandement et celle des relations volontaires. Seule la dernière est susceptible d'être analysée par la science économique. Buchanan abandonne donc aux autres disciplines la sphère du commandement, c'est-à-dire «those relationships involving power or coercion» (p. 21), tout en se demandant si on n'a pas eu beaucoup trop tendance à abandonner à la sphère du commandement des domaines qui gagneraient à appartenir à celle des relations volontaires.

La sphère de la relation de commandement, c'est l'État. Buchanan ne semble pas accorder une grande importance à la distinction élus-nommés. Quant à la sphère de la relation volontaire, c'est le marché. En quoi consiste la relation marchande ? Elle reconnaît l'existence d'un ordre spontané créé par l'interaction des individus qui entrent en relation en recherchant leurs intérêts propres, «narrowly defined in terms of measured net wealth position» (p. 24)[13].

On doit reconnaître que, par rapport aux problèmes de l'État dont nous avons parlé plus haut, ce mécanisme a de quoi séduire. Il est particulièrement performant eu égard à l'imputabilité, du fait qu'il comporte une obligation de répondre sous peine de faire faillite. Évidemment il entraîne toutes sortes d'excès, dénoncés mille fois, et sur lesquels nous ne nous attardons pas. Il n'empêche que le marché crée entre les producteurs et les consommateurs une relation qui rend le producteur imputable face à sa clientèle; le marché suppose la concurrence. Le principe de réalité se situe du côté du consommateur. Celui-ci demeure toujours libre de se procurer ou non le produit qui lui est offert, et le commerçant est donc soucieux de connaître ses préférences et de les satisfaire.

La question qui se pose est la suivante : est-il possible, est-il souhaitable d'appliquer ce mécanisme à l'État et notamment au secteur des affaires sociales ? Pour répondre à cette question il faut examiner de plus près en quoi consiste cet «ordre spontané». On constate alors que, dans cette approche, si on tend à réduire l'État à son appareil bureaucratique (de commandement), la société, elle, est réduite au marché. On définit le marché comme un ordre spontané qui s'oppose à la planification, à la coordination centrale de l'État. Fort bien; mais ce n'est pas la seule spécificité du marché en tant qu'ordre spontané. Le marché s'applique aux relations entre des individus qui ne recherchent que leur intérêt matériel. Le marché est un modèle de relation minimale. Il ne tient pas compte des caractéristiques personnelles de ceux qui entrent en relation et définit le minimum de conditions nécessaires entre les parties pour que s'effectue la transaction matérielle. L'autre caractéristique du marché est donc d'être un ordre spontané qui se crée entre des <u>éléments étrangers</u>, qui n'ont pas de relation stable entre eux par ailleurs. L'ordre est spontané dans les deux sens du terme :

1° il n'est pas imposé ou créé par un coordonnateur externe (en cela il s'oppose à l'État et à la planification : voir Hayek);

2° il n'existe que pendant la transaction; il est spontané au sens d'éphémère. Plus précisément il n'existe que pour la transaction. Les relations entre les éléments n'ont d'autre raison d'être que l'objet de la transaction. Buchanan insiste là-dessus[14].

Buchanan exclut donc toute relation qui acquiert une certaine continuité, tout ordre spontané dont les participants ne se retirent pas aussitôt la transaction effectuée, tout ordre spontané qui se répète et qui, à la limite, existe pour la relation elle-même (on pourrait illustrer cette distinction par la différence entre la relation amoureuse et la prostitution). En d'autres mots, au sens strict, le marché exclut toute relation qui s'institutionnalise. À la limite, le marché ne peut pas être une institution. Pratiquement, il s'institutionnalise parce que d'autres éléments font partie de la relation marchande. L'économie libérale tend à rejeter les ordres spontanés qui s'institutionnalisent, qui existent pour la relation entre les éléments, et qui tendent donc nécessairement à se reproduire, telle la communauté. Le marché nie la communauté, qui se définit d'abord comme un système de relation dont souvent le but est la relation elle-même. En faisant le postulat de l'homo oeconomicus, c'est-à-dire d'un être qui n'a besoin d'aucun lien social, à la limite, le marché rejette toute relation pour la relation.

Voilà pourquoi historiquement, le marché, en entrant dans la communauté, y a introduit une rupture radicale. Depuis ce temps on essaie de repenser la société en tenant compte de cet élément négateur de la société; on ne peut plus la penser comme un tout, comme un système fermé.

Le marché est donc le contraire de la communauté dans les deux sens suivants :

- il ne reconnaît que le minimum de relations sociales nécessaire pour que la société fonctionne; il a besoin de maintenir les relations sociales au minimum. Les relations sociales altruistes viennent mêler le modèle;

- par ailleurs il n'accorde aucune valeur, aucune «utilité», pour employer le langage des économistes, à la relation-pour-la- relation[15].

C'est pourquoi, à la limite, une société uniquement fondée sur le rapport marchand n'existerait tout simplement pas. Du reste, les économistes reconnaissent facilement qu'il existe autre chose par ailleurs. Mais ils tendent à dévaloriser cet autre chose ou à le considérer comme dangereux. On retrouve ici la hantise qui, précisément, a donné naissance à l'économique. Toute conduite qui n'est pas motivée par l'intérêt matériel est soit régie par les passions - et à ce titre elle menace la société et doit être réprimée - soit l'apanage d'une infime minorité d'individus capables de s'élever au-dessus de leurs intérêts égoïstes (les économistes eux-mêmes font généralement partie de cette élite : voir la citation de Hayek au début du point 3, ci-dessous). Seul le désir d'accroître les biens est une motivation qui permet de laisser l'individu libre dans la société sans que se déchaînent les passions qui détruisent celle-ci. Cette vision pessimiste de la nature humaine est à la base de l'homo oeconomicus et de l'utilitarisme, comme l'a si bien montré Hirschman (1982).

Or, l'homo oeconomicus détruit le tissu social de façon moins directe mais plus insidieuse que la bureaucratie, en ne reconnaissant pas les autres besoins des membres de la société, notamment celui de la relation sociale qui, dans cette théorie, devient une relation purement instrumentale. Les individus, dans

la société, ont d'abord besoin d'être reconnus, et d'être rassurés. La reconnaissance est le fondement même de l'utilitarisme, comme l'admet d'ailleurs nul autre que Adam Smith : «to be observed, to be attended to, to be taken notice of with sympathy, complacency, and appreciation, are all the advantages which we can propose to derive from (...) that great purpose of human life which we call bettering our condition» (cité par Hirschman, 1981, p. 108). Or, cette reconnaissance ne sera jamais acquise seulement par l'accumulation des biens, même dans les sociétés les plus utilitaristes. «L'homme agit, de manière non pas à protéger son intérêt individuel à posséder des biens matériels, mais de manière à garantir sa position sociale, ses droits sociaux, ses avantages sociaux. Il n'accorde de valeur aux biens matériels que pour autant qu'ils servent cette fin» (Polanyi, 1983, p. 75). L'acquisition des biens devra toujours être complétée, à tout le moins, par d'autres formes de reconnaissance qui sont fondées sur la valorisation de la relation sociale pour elle-même. Une autre attente fondamentale des individus à l'égard de la société est d'être rassurés. Le marché diminue cette assurance en affaiblissant le lien communautaire. En transformant la relation sociale en instrument, il crée l'insécurité sociale qui amènera l'État à mettre sur pied la sécurité sociale.

Il faut donc admettre qu'il existe autre chose que la relation de contrainte hiérarchique d'une part et la relation marchande utilitariste libre d'autre part. Du côté de l'État, il y a la relation aux élus; et du côté de la société il y a la relation communautaire, que nous entendons ici comme l'univers des relations valorisées pour elles-mêmes. Et l'importance de l'État, dans une société, est proportionnelle à l'importance du marché, qui détruit les liens sociaux et par voie de conséquence oblige les individus à se tourner vers l'État pour être reconnus et

rassurés. L'extension de la relation marchande risque donc d'entraîner une nouvelle demande de protection étatique par l'appareil, de telle sorte qu'à la limite, il n'y aura plus effectivement que, d'un côté, la bureaucratie sans les élus et, de l'autre, le marché sans la société.

Malgré ses nombreux avantages, l'extension du marché a donc des limites et présente même un danger pour la société. En rejetant tout un ensemble de relations, elle tend à isoler l'individu, et à le rendre insécure. C'est une des raisons importantes de l'extension de l'État et des problèmes qui s'ensuivent. Le marché est donc une des sources des problèmes que l'on voudrait résoudre par l'extension du marché à l'État. C'est particulièrement vrai dans le domaine des affaires sociales : la majorité des clients du secteur des affaires sociales sont les victimes du marché, de sa généralisation à la société, de la disparition des relations communautaires. Ils souffrent d'abord d'un manque de relations.

Finalement, dans le domaine des affaires sociales, la question qui se pose est la suivante : est-il possible d'obtenir une relation où le producteur de services soit aussi attentif à sa clientèle que dans la relation marchande, mais sans que ce soit le marché ? C'est sans doute ce qu'avait en tête un médecin, fondateur de la clinique populaire de Pointe-Saint-Charles, qui déclarait «la clinique de Pointe-Saint-Charles est une clinique dans la rue, un centre accessible comme un commerce. En anglais on utilise le terme très expressif de «store front clinic[16]».

3. LES AUTRES ORDRES SPONTANÉS

> *I am as certain as anyone can be that the beliefs set out in (this book) are not determined by my personal interests. (...) I have come to regard the writing of this book as a duty which I must not evade. (Hayek, préface à The Road to Serfdom; c'est moi qui souligne).*

Jusqu'à maintenant j'ai opposé l'appareil aux élus du côté de l'État, le marché à la société du côté de la société. Ce dernier terme n'a pas encore été précisé. Quand on affirme qu'il y a d'autres ordres spontanés que la main invisible du marché dans la société, à quoi fait-on allusion ? Nous avons déjà laissé entendre qu'il s'agit de l'ensemble des relations qui ne sont pas régies par le principe utilitariste (ni par l'État et son appareil). Nous les appellerons les relations de type communautaire et les définirons comme celles dont le but est la relation elle-même; on peut encore les présenter, négativement, comme celles qui recherchent autre chose que l'intérêt économique, autrement dit comme les relations volontaires (non coordonnées par en principe extérieur) entre des personnes qui ne sont pas des homo oeconomicus. Ces relations sont «gratuites»[17]. Elles sont nécessaires, ne serait-ce que pour assurer une certaine sécurité à ceux qui sont de plus en plus régis par le marché. Hayek lui-même reconnaît que «security must be provided outside the market» (p. 99).

Par rapport au marché, il s'agit de toutes les relations où les individus ont un sentiment d'appartenance à la relation, de toute relation qui met en cause des individus comme membres d'un ensemble. C'est cela que le marché exclut. Le marché est une relation entre étrangers. En cela il est génial, puisqu'il a besoin d'un minimum de conditions pour permettre à deux individus d'entrer en relation. Le marché ne se reconnaît aucune obligation vis-à-vis de ceux qui font partie de son «ordre spontané»; le

marché nie le membre. Il a entraîné de ce fait le développement de l'État providence, qui est la reconnaissance des individus comme membres d'une société. La relation aux élus est partiellement de ce type aussi : en tant que membres, les élus et les électeurs ont des «devoirs» réciproques, des obligations. C'est à titre de membre de «sa» société que Hayek se sent des «devoirs». La relation élus-électeurs n'est pas une relation de commandement, comme l'appareil. C'est autre chose, un rapport différent à la fois du commandement et du marché[18], et relevant en partie de la relation communautaire parce que élus et électeurs sont membres d'un même ensemble. Le marché ne reconnaît pas cela parce qu'il est né et s'est développé à partir de la négation de cette relation communautaire dans le domaine de l'échange des biens. Le marchand a commencé par sortir de la communauté. Cette relation communautaire établissait un ajustement spontané préalable entre le producteur et le consommateur, entre «l'offre» et la «demande». En sortant de la communauté le marchand ne disposera plus de cet ajustement. Cela deviendra son grand problème, ce pourquoi, dans un premier temps, il a conçu le marché et, plus tard, la planification.

On doit donc, contre les excès de la bureaucratie dénoncés par le libéralisme, conserver l'idée d'ordre spontané au premier sens d'ordre sans centre, sans coordonnateur externe (p. 20), mais non au second sens d'ordre établi sur des relations éphémères, dont la seule raison d'être est utilitariste. Autrement dit il faut lever la contrainte de l'homo eoconomicus. L'intérêt, certes, mais aussi les passions. On doit réintroduire les passions (qui font beaucoup moins peur aujourd'hui qu'il y a deux siècles, lorsqu'on a voulu généraliser le marché); on doit ouvrir la notion de reconnaissance à autre chose que le profit; autrement dit on doit tenir compte de ce qui motive les individus quotidiennement, de leurs sentiments, de l'admiration, de l'amour, etc., etc.[19], et on

conçoit que des ordres de relation spontanés, au sens de non coordonnés par un principe extérieur, émergent de tout cela. Les ordres spontanés de la vie quotidienne.

En suivant cette voie, on passe de l'appareil (hiérarchique et articulé sur un centre) au réseau (Lemieux, 1980), et du marché à l'auto-organisation[20] (Dupuy et Dumouchel, 1983), notion plus large que le marché qui lève la contrainte de l'homo oeconomicus. Le principe de fonctionnement de ces systèmes est la réciprocité et non le commandement ou l'intérêt.

Dans le système de réciprocité, il est nécessaire que l'équivalence ne soit pas définie de façon précise entre les choses échangées, car ce serait une preuve de non-confiance entre les partenaires. Or, non seulement la transaction suppose la confiance (beaucoup plus grande que dans la relation marchande, où elle est minimale), mais la confiance est nourrie par la transaction. Les transactions sont nécessaires pour entretenir le lien social, autant que la confiance est nécessaire à une transaction réussie. Voilà la différence fondamentale entre la réciprocité et le marché. Sur un plan plus abstrait, on pourrait définir trois sortes de relation : le don, la réciprocité et le marché. Le marché s'oppose au don; la réciprocité est une relation intermédiaire (annexe).

En pratique, dans les relations concrètes, la plupart des individus vivent surtout des relations de type mixte par rapport à ces catégories. L'utilitarisme a l'inconvénient de couper les gens en deux. Ou l'individu agit seulement pour lui-même, ou il n'agit que pour les autres, et alors c'est un saint. En pratique, il est un mélange variable des deux. Dans la société libérale, l'individu doit apprendre à fonctionner selon les deux cadres de

référence et disposer d'un «méta-code» pour passer de l'un à l'autre (voir l'annexe). Et ce mélange est une force réelle sur laquelle repose le marché lui-même, ce que les libéraux admettent implicitement (par exemple dans leur position face à l'héritage. Voir Mendell, 1984).

Ces relations non utilitaristes, non seulement elles existent, mais elles sont extrêmement répandues même dans notre société marchande et bureaucratique. Elles sont aussi efficaces. Si nous retenons des économistes l'idée d'ordre spontané, mais en levant la contrainte de l'utilitarisme, alors tout un univers de possibilités apparaît à nos yeux, notamment dans le secteur des affaires sociales. Un exemple est nécessaire ici.

L'alcoolisme, le marché, le professionnalisme bureaucratique et la communauté

L'alcoolisme est un problème majeur des sociétés actuelles. Il paraît évident que ce n'est pas la relation marchande qui peut résoudre directement ce problème. Mais il est aussi connu que ce n'est pas l'approche bureaucratique et scientifique, professionnelle, qui admet facilement son inefficacité à cet égard, du moins jusqu'à maintenant. Par contre il existe une organisation qui obtient un certain succès : les Alcooliques anonymes. Cela est reconnu par la plupart des organisations professionnelles elles-mêmes. Quelles sont les caractéristiques de cette organisation ? (1985)

Par rapport à l'appareil d'État et au professionnalisme, c'est un réseau communautaire; par rapport au marché elle fonctionne sur le principe du don et non de l'utilitarisme. En effet, les alcooliques anonymes possèdent les caractéristiques suivantes :

- leur intervention n'est pas fondée sur la compétence scientifique et professionnelle, qu'ils tendent même plutôt à rejeter, mais sur le fait d'avoir connu et subi le problème et de l'avoir résolu (jamais de façon définitive, d'ailleurs). L'expérience est le critère de la compétence;

- dans cette organisation l'argent ne circule à peu près pas; les transactions ne sont pas monétaires;

- cependant cette organisation est ouverte et disponible 24 heures par jour, «comme un commerce», pour utiliser l'expression du médecin de la clinique de Pointe-Saint-Charles, mais sans être fondée sur le marché; au contraire on refuse la publicité;

- cette organisation est fondée sur le principe de la communauté : l'organisme constituant est nécessairement petit; quand le nombre de ses membres s'accroît, au lieu de former une bureaucratie, on le divise en deux; au lieu de croître, l'organisme se multiplie, comme un être vivant; et l'ensemble du mouvement connaît actuellement une importante croissance;

- cet organisme n'a pas de centre; c'est un «ordre spontané». C'est un réseau et non pas un appareil, pour employer la terminologie de Vincent Lemieux. Mais même s'ils sont composés de petites cellules et n'ont pas de centre bureaucratique de coordination, les Alcooliques anonymes peuvent, lorsqu'ils organisent leur congrès nord-américain, louer le stade olympique; leur structure n'empêche pas non plus un membre de Montréal en voyage aux États-Unis de communiquer immédiatement avec quelqu'un n'importe où, très rapidement et beaucoup plus efficacement que dans nombre d'appareils bureaucratiques dotés d'un centre et de moyens de communications perfectionnés;

- enfin, le principe d'échange de ce réseau est le don, par opposition à l'échange utilitariste. Quelqu'un qui a reçu la «guérison» de sa maladie, après avoir franchi douze «étapes», en arrive au dernier stade où il doit transmettre ce qu'il a reçu à quelqu'un d'autre;

- les limites existent : cette organisation s'adresse à ceux qui croient à une force supérieure. Et aussi, évidemment, ils ne réussissent pas toujours.

Voilà un réseau non marchand, à la fois non utilitariste et non bureaucratique, et qui est en outre efficace, plus efficace dans son domaine que le marché et que l'approche professionnelle et bureaucratique.

Donc, en face de l'État, de la planification bureaucratique et du professionnalisme, il y a non seulement le marché : il y a la communauté. Mais du côté de l'État, il y a aussi les élus, ce volet de l'État qui repose en partie sur le principe communautaire. La démocratie représentative est un intermédiaire entre la communauté et le marché. Par rapport à la bureaucratie, la démocratie, on l'a vu, est fondée sur son contraire : c'est une hiérarchie inversée. Mais par rapport au marché ? C'est ici qu'il faut introduire la distinction entre l'«*exit*» et le «*voice*» de Hirschman (1972)[21]. Le consommateur exerce son pouvoir en n'achetant pas un autre produit. C'est l'*exit*. Le citoyen exerce son pouvoir en choisissant ceux qui décident de la production et en s'exprimant sur ce qui est produit : *voice*. Par rapport au marché, c'est la spécificité de la démocratie d'être fondée sur l'appartenance. Le citoyen ne peut se retirer d'un système dont il est membre de la même façon que le consommateur se retire en cessant d'acheter. La démocratie a besoin d'un minimum de

relations communautaires, tout en reconnaissant la distinction entre le producteur et l'usager. Par rapport à la communauté, le marché et la démocratie représentative peuvent être définis de la façon suivante : le marché contient le minimum de relation d'appartenance communautaire nécessaire à la possibilité d'une transaction entre deux agents; et la relation de type démocratique contient le maximum de relation d'appartenance communautaire que peut supporter l'existence de deux agents autonomes. L'antériorité de l'appartenance par rapport à la transaction est la caractéristique essentielle qui distingue la relation politique de la relation marchande. Le citoyen n'est jamais extérieur au système qui a produit une décision politique de la même façon que le consommateur est extérieur au système qui a produit un bien ou un service privé[22].

Si donc la démocratie est un intermédiaire entre la communauté et le marché, pourquoi ne pas élargir la démocratie plutôt que le marché pour diminuer l'importance de l'appareil d'État ? Les économistes libéraux semblent se méfier de la démocratie. Souvent ils reconnaissent à peine son existence. Pourtant, une fois qu'on introduit la rupture communautaire et la distinction entre producteurs et usagers, il n'y a que deux façons connues jusqu'à maintenant de relier les producteurs et les usagers de façon satisfaisante, c'est-à-dire de les relier vraiment, le professionnalisme et la bureaucratie étant, on l'a vu, une «fausse façon», qui élimine l'usager comme principe de réalité. Ces deux façons sont le marché et la démocratie représentative.

Malgré tout, une des raisons implicites qui font que les économistes libéraux accordent autant de confiance au marché pour résoudre le problème de la relation entre le producteur et l'usager est leur méfiance envers la démocratie comme mécanisme efficace de relation entre producteurs et usagers. Ils préfèrent

l'*exit* à la démocratie. Pourquoi ? Parce qu'ils réduisent l'État à son appareil professionnel et bureaucratique, ne reconnaissant pas la distinction entre les élus et les nommés. Ainsi, écrit Hayek :

> «the power which a multiple millionaire, who may be my neighbour and perhaps my employer, has over me is very much less than that which the smallest fonctionaire possesses who wields the coercive power of the state and on whose discretion it depends whether and how I am to be allowed to live or to work.» (p. 78)

Les libéraux ont tendance à privilégier la démocratie directe par rapport à la démocratie représentative. La démocratie directe est effectivement l'idéal démocratique. Par elle tous les membres d'un groupe prennent part à toutes les décisions en discutant jusqu'à ce qu'un consensus apparaisse. C'est la démocratie propre à la communauté. Elle est particulièrement fréquente dans les petites sociétés, la palabre en étant l'institution la plus connue. C'est d'ailleurs le système qui se rapproche le plus du marché par son caractère de décision individuelle. «La figure la plus parfaite du marché est la palabre. Chacun y participe pour défendre son intérêt particulier, et de cette confrontation générale se dégage peu à peu une solution moyenne, sur laquelle se fait l'unanimité (Baechler, 1985, p. 320). Mais appliqué à nos sociétés, ce modèle conduit à la participation, qu'on peut définir comme une perversion de la démocratie directe parce qu'on tente de l'appliquer à des situations non communautaires, où la distinction entre producteurs et usagers est fondamentale. Dans ce contexte la participation aux décisions prises par les producteurs tend à supprimer le contrôle des usagers qui s'exerçait par ailleurs par la démocratie représentative.

Cette méfiance à l'égard de la démocratie représentative et des pouvoirs des usagers qui caractérise les libéraux apparaît clairement dans un récent rapport du gouvernement québécois portant sur ces questions.

Le rapport Gobeil et la démocratie

Le rapport du Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales - dit rapport Gobeil - est écrit dans un nouveau style : clair, précis, concis, expéditif. Empirique ? Il serait plus exact de dire que les positions idéologiques, ou les valeurs, y sont implicites. Tentons de les dégager à la lumière des idées énoncées jusqu'ici.

D'entrée de jeu, le rapport semble reconnaître l'importance de la distinction entre les nommés et les élus, et prendre parti en faveur de ces derniers. En effet, dès les premières pages, il recommande l'abolition de la plupart des conseils consultatifs, en faveur de mécanismes reliés à l'Assemblée nationale, aux commissions parlementaires et aux députés. Autrement dit, il recommande l'abolition d'organismes composés de nommés en faveur d'un renforcement des élus. De plus, il se prononce (p. 27), en ce qui concerne la gestion des réseaux (affaires sociales et éducation), en faveur de la décentralisation la plus grande possible de l'administration et des responsabilités.

Mais lorsqu'on en arrive aux recommandations plus concrètes, c'est en fait au marché que le rapport fait confiance pour porter les intérêts des usagers. En effet, dans le secteur scolaire, tout en prônant la responsabilité des usagers, c'est-à-dire des parents et des étudiants, il affirme que c'est par le mécanisme de l'*exit*, du choix entre les institutions scolaires que cette responsabilité peut s'exprimer. «Il faut que le fonctionnement du système d'éducation permette aux parents et aux élèves de faire des choix quant aux institutions qui leur semblent les plus performantes. Ce sont ces choix qui sont en définitive le véritable test de la qualité» (p. 28). Le rapport est donc favorable, comme il l'indique lui-même, «au retour de la responsabilité de l'éducation

dans les mains des parents». Mais, au chapitre des moyens, il n'a confiance qu'en un seul mécanisme : le marché ou son équivalent. Il propose en effet un système de bons[23]. Bien plus, quand arrivent les recommandations concernant les structures qu'il avait proposé de décentraliser, le rapport rejette tout pouvoir des usagers, tout pouvoir des parents et de leurs représentants. Il recommande une décentralisation importante des pouvoirs, mais pour les donner à des individus nommés seulement, nommés par le gouvernement et par le directeur des institutions concernées. La raison invoquée : les conseils d'administration ne doivent pas être composés de membres qui représentent des groupes «ayant un intérêt particulier dans les décisions du conseil, ce qui est contraire aux principes à la base des responsabilités dévolues à un conseil d'administration» (p. 29).

Une attitude semblable est adoptée dans le domaine des affaires sociales. Dans ce cas le rapport recommande l'adoption d'organismes similaires aux «Health Maintenance Organizations», fondés sur l'adhésion individuelle et sur l'*exit*. Il recommande aussi la décentralisation des décisions, mais en proposant de les confier à des conseils d'administration dont seraient complètement exclus les usagers (il ne mentionne d'ailleurs même pas la présence de ces derniers dans les conseils d'administration actuels). Les membres des conseils d'administration envisagés seraient donc entièrement nommés et cooptés par le directeur général de chaque institution en cause.

Il semble donc que, pour les auteurs du rapport Gobeil, les élus ne soient pas un si bon moyen de canaliser la demande des utilisateurs, du moins au niveau local. Sauf à l'échelon provincial, c'est le mécanisme du marché d'une part et les conseils d'administration cooptés (ou nommés par l'échelon supérieur) d'autre part qu'ils proposent de retenir[24], soit exactement le modèle de l'entreprise privée régie par le marché.

La philosophie générale, c'est que les intérêts particuliers doivent passer par des mécanismes de type marchand, et que l'ensemble des conseils d'administrations du secteur public doit être composé de perscnnes qui n'ont pas d'intérêts particuliers et souhaitent se dévouer à l'intérêt général. Cette orientation est clairement exprimée dans l'annexe, où, en une page, on définit la philosophie qui a conduit à recommander l'exclusion des usagers des conseils d'administration. On y recommande en effet de ne pas rémunérer les membres des conseils d'administration des différents organismes de l'État. «Nous sommes convaincus qu'une telle mesure s'impose (...) pour valoriser les services à la communauté que les citoyens et citoyennes du Québec sont tout à fait prêts et désireux d'apporter en participant généreusement à titre gratuit de leur temps et de leurs efforts à la bonne gestion de la chose publique» (p. 47, c'est moi qui souligne).

Le monde se divise donc en deux. L'univers des intérêts particuliers, qui s'expriment par le marché, et l'univers de la générosité : le secteur public. C'est de cette façon qu'on élimine l'élection par les citoyens ou les usagers puisque l'élection se fait en fonction des intérêts. C'est un mécanisme d'agrégation d'intérêts individuels qui ne se fonde pas seulement sur la générosité et la gratuité. L'usager qui vote pense à ses intérêts, et non pas d'abord à l'intérêt général. Certes, comme on l'a vu, la démocratie représentative contient un aspect communautaire. L'élu étant membre de l'ensemble qui l'a choisi, la composante altruiste est plus présente dans ce système que dans le marché. Mais faire reposer la sélection des élus sur ce seul critère est opposé à la démocratie représentative. C'est revenir à la conception du 19e siècle, où l'on sélectionnait les membres du club démocratique en fonction de leur aptitude à penser en termes d'intérêt général, ce qui restreignait ce club à une poignée d'individus propriétaires. C'est aussi rejoindre les

adversaires actuels de la démocratie dans le secteur public, en faisant de qualités a priori comme la compétence ou la gratuité le critère de sélection des éligibles. Rappelons que la compétence et l'orientation en fonction du service sont les deux éléments fondamentaux de l'idéologie professionnaliste (voir Sarfatti-Larson), idéologie qui tend à nier le pouvoir des usagers.

En adoptant une telle approche, le rapport Gobeil contredit complètement l'idéologie utilitariste qui l'inspire. Mais il est contraint de le faire parce que, pour lui, le seul mécanisme qui rend l'utilitarisme opérationnel, c'est le marché. C'est le seul canal qui permette de transmettre adéquatement le jugement du consommateur. Ce faisant il ne reconnaît pas la spécificité du mécanisme électif. Dans l'univers du rapport Gobeil, les individus sont soit entièrement égoïstes dans le marché, soit entièrement généreux et altruistes dans le secteur public. Mais comment les individus peuvent-ils être divisés ainsi en deux ? Cela ressort de la philosophie utilitariste qui, comme on l'a vu, est incapable de penser les membres de la société comme étant tout à la fois motivés par des intérêts particuliers et par des intérêts généraux, égoïstes, généreux, altruistes, etc.

Qui se retrouvera en fait dans ces conseils ? L'histoire nous enseigne que ce seront les personnes qui, par ailleurs, y ont des intérêts. Ainsi, on retrouvera dans les conseils d'administration des hôpitaux ceux qui ont des intérêts dans ce secteur en tant que producteurs («contracteurs», entrepreneurs de pompes funèbres, etc.). Mais en seront exclus les usagers et leurs représentants, qui ne pourront s'exprimer que par l'intermédiaire du mécanisme du marché. Si on exclut les usagers (le mécanisme de l'élection), on laisse toute la place aux intérêts économiques particuliers des producteurs. Si on exclut le consommateur du système politique,

il est normal de n'y retrouver que le producteur. Car dans la sphère politique le mécanisme de l'*exit* est le plus souvent absent, et toujours insuffisant.

Là réside la faiblesse de cette approche, sauf évidemment si on pense que seuls les intérêts économiques des producteurs comptent dans la société. C'est la définition exacte de «l'État Provigo» : la société dirigée efficacement par ses producteurs, pour la production.

Mais puisque la représentation des intérêts ne peut passer que par le marché, pourquoi s'arrêter à l'ensemble des conseils d'administration des institutions décentralisées ? Pourquoi, pour siéger à l'Assemblée nationale, ne pas choisir des individus généreux qui n'auraient pas d'intérêts particuliers à défendre, là non plus ? La représentation politique des intérêts est illégitime. Seuls devraient avoir accès à ce royaume des «élus», non pas au sens de choisis par le peuple, mais au contraire au sens de sélectionnés pour leurs qualités, leur compétence, leur sens de la gratuité et leur capacité de penser en termes d'intérêt général. C'est la conception de la démocratie du 19^{e} siècle, notamment en France (Laufer et Paradeise, 1982). Seuls ceux qui pouvaient penser en termes d'intérêt général avaient le droit de voter. En pratique, seuls les propriétaires, en infime minorité, détenaient cette capacité. C'est ainsi qu'on excluait le peuple. Et pratiquement seuls les intérêts des propriétaires étaient défendus par les institutions. Tout le combat démocratique a consisté, depuis un siècle, à faire admettre dans le jeu politique les intérêts de chacun des groupes qui composent la société, et à faire reculer l'idée d'un univers abstrait d'individus qui ne pensent qu'en termes d'intérêt général (Hermet, 1983). La politique est le lieu de la confrontation entre les intérêts des groupes. Et toute tentative pour restreindre l'accès de ce lieu à des élites est un retour en arrière.

Aujourd'hui, on nous propose de confier la gestion des organismes publics aux hommes d'affaires, aux cadres, qui représenteront d'abord leurs intérêts et n'auront pas de comptes à rendre à la population puisqu'ils n'auront pas été choisis par elle.

Lorsqu'elle sera insatisfaite, la population pourra toujours se plaindre à ses députés, du moins tant qu'on ne proposera pas de les remplacer par des individus compétents et généreux, désirant participer à titre gratuit à la bonne gestion de la chose publique...

4. L'ÉTAT LOCALISÉ

> *«Only self-regulating market system has proved unworkable, not however the market as such.»* (Polanyi, correspondance inédite, 1941).

Le marché, oui; l'appareil d'État, oui; mais chacun à sa place et ne prenant pas la place des autres types de relations, notamment celle des élus et des relations communautaires, de la relation pour la relation. Tout ce qui n'est pas étatique n'est pas marchand, et tout ce qui doit être protégé n'a pas à être étatique et professionnalisé.

La relation pour la relation est menacée par le marché et le professionnalisme. Dans ce schème de référence, toute relation sociale devient instrumentale : elle doit avoir un but extérieur à elle-même.

Plus les membres d'une société sont insécurisés par le marché, plus on remplace les relations communautaires par les relations marchandes, plus les citoyens vont accroître leur demande d'un

État protecteur, assureur. Autrement dit, plus on injecte du marché dans une société, plus ses membres deviennent «state addict»... (Sugden, p. 86). Comme l'affirme Hayek lui-même, «some security is essentiel if freedom is to be preserved, because most men are willing to bear the risk which freedom inevitably involves only so long as that risk is not too great» (p. 99).

La Révolution tranquille constitue une bonne illustration du renforcement réciproque du marché et de l'appareil étatique, le marché créant toujours plus d'insécurité, et appelant de plus en plus l'appareil d'État à rassurer, à protéger. Le Québec, avant la Révolution tranquille, était favorable à un État minimal; il était aussi contre le marché. Les deux attitudes allaient ensemble. Depuis ce temps, ce n'est pas seulement l'État qui a pris de l'importance, mais aussi le marché. Cela, on le reconnaît moins facilement; mais surtout on ne le déplore pas depuis quelques années; bien au contraire. Et le réseau actuel des affaires sociales est l'héritier direct de ce passage très rapide d'un modèle communautaire à un modèle «étatico-marchand». À vrai dire le domaine des affaires sociales n'a jamais été régi par le marché, puisqu'il est, précisément, la réponse au marché, le moyen de réparer les dommages sociaux causés par le marché. C'est pourquoi ce domaine est celui qui est le plus longtemps demeuré dans le secteur communautaire, avant d'être transféré à l'État et régi par le professionnalisme.

C'est à cause du danger d'abandonner la relation soignant-soigné au marché que le corporatisme et le protectionnisme professionnel se sont établis dans le secteur de la santé. Plus récemment, c'est tout le volet social des activités de ce secteur qu'on a essayé de régir par des institutions publiques et de soustraire aux activités communautaires, perçues comme inefficaces, non égalitaires, dépassées. Aujourd'hui on porte le même jugement sur

le système public. Faut-il donc repartir à zéro, comme on en a l'habitude au Québec ? «Changer de société», une nouvelle fois (Proulx et Vallières, 1982) ?

Au sein de l'État le rapport entre les élus et les nommés, on l'a vu, est déséquilibré en faveur de ces derniers. Cela se produit beaucoup plus au niveau local qu'au centre, même si c'est au niveau central qu'on a plutôt tendance à dénoncer la technocratie. D'ailleurs, au Québec, ce déséquilibre est beaucoup moins grave que dans d'autres pays, et même qu'au niveau fédéral canadien. Il existe de plus tout un ensemble d'institutions qui, avec des transformations mineures, pourraient devenir plus responsables vis-à-vis de leurs clients.

Mais pour redonner une place aux élus il faut d'abord abandonner l'idéologie techno-professionnelle qui caractérise les nommés. Cela signifie aussi abandonner l'idée de l'intérêt général qui va avec l'idéologie de l'«expertise». Les experts au service de l'intérêt général éliminent, à terme, les élus. Il faut en arriver à ce que soient les élus qui encadrent l'appareil, et non l'inverse. Rendre l'encadreur encadré. Le terme «cadre» pourrait être réservé aux élus dans l'administration publique...

Ce texte prend position en faveur des élus. Mais il n'exclut pas les autres mécanismes de relation entre les usagers et les producteurs. L'intérêt spécifique du mécanisme électif est de relever à la fois du marché, des appareils et de la relation communautaire. Il constitue un relais tout désigné pour rendre ces systèmes complémentaires, et non pas mutuellement exclusifs comme ils le sont souvent actuellement. C'est ce que nous sommes maintenant en mesure de montrer.

Oui aux professionnels, non au monopole corporatiste

On doit reconnaître l'importance de la compétence professionnelle, sans pour autant conclure que cette compétence ne peut être vérifiée que par les pairs, appliquant ainsi à la pratique professionnelle le modèle de la recherche scientifique (Kuhn, 1962). De la sorte on justifie le monopole corporatiste : seuls les pairs (comme dans la recherche scientifique) peuvent évaluer la pratique professionnelle. On élimine ainsi le jugement du client qui, pourtant, est celui qui connaît le moins mal le résultat réel de l'intervention professionnelle. L'incapacité de comprendre techniquement l'intervention du professionnel ne justifie en aucun cas l'exclusion du client. Car sa compétence n'est pas là. Elle est dans la connaissance des résultats de l'intervention[25]. Seul le danger de certaines interventions, dont le nombre limité est sans commune mesure avec l'extension actuelle des monopoles des corporations professionnelles, justifie certaines mesures particulières. Pour le reste, dans le domaine de la santé comme dans les autres, une «concurrence surveillée» entre les différentes approches des praticiens est souhaitable.

On peut assurer la protection du public sans accorder pour autant un monopole à un groupe de producteurs. Ce monopole ne peut être fondé que sur la science. Or, on l'a vu, il est important de reconnaître aussi l'«art» qui, dans la relation entre un malade et son médecin (par exemple), empêche le premier de se transformer en objet, de prendre place dans un continum allant des «beaux» cas aux cas sans intérêt. L'approche scientifique nie l'importance de la relation encore plus radicalement que le marché. Partout où cela est possible, la liberté de choisir (l'exit) les producteurs de services doit être la plus vaste possible.

Briser le lien entre la nécessaire protection du consommateur et le monopole professionnel corporatiste donnera aux multiples approches qui s'affrontent dans ce secteur la nce de se faire valoir, garantirait la concurrence entre elles ut en assurant la protection des usagers. Une panoplie de moyen sont actuellement à la disposition de la société pour protéger le consommateur. Au 19e siècle, le commerce du pain était aussi 'angereux que la médecine et ses charlatans (Bihl et Willette, 1984). Au départ le marché aussi était dangereux dans la plupart des secteurs. On a trouvé progressivement des mécanismes de protection, sans pour autant accorder des monopoles corporatistes à tous les producteurs. Le monopole corporatiste est la solution du moyen âge[26]; c'est la solution pré-marchande. La solution actuelle suppose que le professionnel soit de nouveau responsable devant ses usagers et non pas seulement devant ses pairs[27].

Oui au marché, non au monopole utilitariste

Dans le secteur social, il est donc nécessaire d'étendre le mécanisme du marché à certaines pratiques professionnelles, de leur appliquer la concurrence, c'est-à-dire de donner le choix au client. Mais il faut aussitôt reconnaître que l'utilitarisme, qui est à la base du marché, ne peut pas être généralisé, ne peut pas être le fondement de l'intervention dans les affaires sociales. Rappelons que cette possibilité de choisir, pour le client, ne peut exister partout et en toute circonstance. On ne peut imaginer, pour l'instant, un système où il y aurait plusieurs médecins dans chaque village, ce qui permettrait un choix. C'est pourquoi, lorsque ce mécanisme n'est pas possible, j'ai proposé le mécanisme électif. Mais, plus profondément, l'approche utilitariste est peu efficace chaque fois que la relation est voulue pour elle-même, puisque ce mécanisme s'applique idéalement

à des étrangers. Or, le secteur des affaires sociales est souvent caractérisé par des interventions où le client demande d'abord une relation. C'est pourquoi, dans ce domaine, on doit accorder une grande importance à la relation communautaire.

Oui aux relations communautaires, non au modèle communautaire

Il importe de reconnaître de nouveau les relations communautaires. Mais il faut aussi accepter la rupture communautaire comme phénomène de base de la société moderne. Il n'est pas possible de retourner en arrière. La liberté individuelle qui a été la conséquence de la rupture communautaire est actuellement préférée par l'ensemble des individus actuellement, même par ceux qui croient au modèle communautaire. C'est la liberté du choix[28]. Mais cela n'empêche pas la nécessité de reconnaître l'importance des relations communautaires dans la société.

L'univers de l'altruisme, contre lequel s'est construit la théorie utilitariste, est rarement pris en compte par les économistes. Son existence même est une remise en question de l'utilitarisme. Comme le dit Sugden, «the truth is that economists do not understand how the voluntary sector works; we have been brought up on a theory that tells us it cannot work and we are only just beginning to face up to the fact that it nonetheless does» (p. 88).

Même si la Révolution tranquille avait annoncé la mort de l'altruisme et son remplacement par les institutions publiques (appareils), aujourd'hui des témoignages nombreux montrent qu'il est encore très vivant et que cette déclaration était pour le moins prématurée. Bien plus, souvent, quand les institutions publiques comme les CLSC souhaitent mieux connaître leur milieu,

c'est vers les institutions communautaires comme la paroisse qu'elles se tournent aujourd'hui encore, ce qui est le comble du paradoxe puisque c'est précisément ce genre d'institutions qu'elles prétendaient remplacer.

Non seulement les institutions communautaires existent, non seulement elles sont vivantes, mais elles sont efficaces, même eu égard aux critères économiques. Dans le secteur des affaires sociales, où la qualité de la relation est essentielle, comme on l'a vu, elles sont très souvent plus efficaces que le secteur public et que le marché (qui de toute façon nie l'importance de la relation). Bien souvent, dans ces domaines, le marché est soit totalement inadéquat, soit efficace seulement s'il est soutenu, encadré, complété par la communauté, par le travail domestique, etc. Encore ici on renverse l'ordre. On n'a plus affaire à un marché auto-régulé, mais à un marché supplétif et encadré.

De plus, il semble de plus en plus accepté que c'est du secteur communautaire que proviennent, dans les affaires sociales, l'innovation et l'adaptation aux nouveaux besoins, qui sont ensuite assumés, souvent, par le secteur public. Ce rôle de pionnier (Sugden, p. 86-87) est là pour rester, et les institutions publiques devraient comprendre qu'elles n'ont aucun intérêt à tenter de remplacer les institutions communautaires dans cette fonction. C'est sous cet angle que les CLSC ont connu leurs plus cuisants échecs. Les appareils arrivent rarement à innover, et quand ils le font, les innovations sont souvent rejetées par le milieu local. Le rôle du secteur public dans ce domaine est de fournir un appui et non de prendre l'initiative.

Il faut donc reconnaître l'importance des relations communautaires; mais il est tout aussi important de ne pas en faire un modèle de société. Notamment, on ne peut s'associer au mépris de la démocratie représentative qui est souvent le propre des tenants du modèle communautaire, ni à l'utilisation qui est faite de ce modèle par les producteurs de services pour justifier la prétention de ne pas avoir de comptes à rendre aux usagers. La projection du modèle communautaire est souvent un ersatz du monopole corporatiste des professionnels.

Le mécanisme électif comme relais

Le marché, les relations communautaires, l'État : comment mettre en relation ces différents mécanismes qui tendent actuellement, souvent, à s'exclure mutuellement ? Nous proposons le mécanisme électif. Comme on l'a vu, il tient à la fois du marché et de la communauté, tout en étant un mécanisme de contrôle des appareils.

À la différence du professionnalisme et de la bureaucratie, il relève du marché car le producteur y a des comptes à rendre. C'est le client qui choisit périodiquement celui qui contrôlera les producteurs. C'est aussi le client qui peut exercer, de ce fait, des pressions sur ceux qui prennent les décisions en faisant peser sur eux la menace constante de ne pas les choisir de nouveau. C'est là le grand avantage du mécanisme électif par rapport au modèle professionnel et bureaucratique, partout où ni le marché ni la relation communautaire ne peuvent être appliqués.

Mais le mécanisme électif relève aussi de la communauté, dont l'élu est membre par définition, contrairement au consommateur. La démocratie représentative ne repose pas sur l'*exit*, mais sur la

voice. Le mécanisme électif peut donc établir un lien entre la relation communautaire, le milieu et les appareils bureaucratiques et professionnels. Il relève du communautaire, mais il reconnaît la rupture entre producteurs et usagers et a donc des complicités importantes avec le marché : il ne repose pas sur l'altruisme, mais sur le choix des clients qui pensent à leurs intérêts.

Cette double face de la démocratie représentative fait d'elle un interlocuteur entre la communauté et les appareils étatiques. Ces deux systèmes (institution et communauté) fonctionnent sur des principes différents et ils ont besoin d'un relais qui appartienne aux deux : la démocratie représentative constitue un tel relais. Elle permet d'éviter deux écueils importants : rendre communautaires les institutions publiques; rendre publics les organismes communautaires. Ce sont les deux utopies qui guettent toute relation entre les organisations communautaires et les appareils d'État. Sans le mécanisme électif, on n'a plus le choix qu'entre ces deux utopies, dont aucune ne peut fonctionner dans une société qui reconnaît la rupture entre producteurs et usagers[29].

L'appareil des affaires sociales

D'après les résultats d'une recherche récente, «l'échange immédiat (l'ordre spontané du marché) convient aux individus qui ne veulent pas se créer d'obligations ou qui veulent maintenir une distance sociale[30]». Le marché est le degré zéro de la dette et du lien social dans une transaction. C'est pratique, séduisant, utile pour une relation entre étrangers. C'est la relation la plus libre, la moins «engageante». L'idéologie marchande voudrait que l'on n'ait pas de dettes. Avec le marché nous payons chaque chose qui nous est offerte à son prix, de façon immédiate (ou avec intérêt, avec le prix du temps si l'on paie plus tard). De cette

façon on ne doit jamais rien à personne. C'est la définition de la liberté telle que nous l'offre le marché : la liberté totale vis-à-vis de tous. Le marché est cette utopie qui veut nous «émanciper du devoir de réciprocité». Le marché nous donne l'impression qu'on n'a plus rien à rendre. Or cette situation caractérise l'enfance seulement. Le marché, c'est l'éternel enfant, celui qui peut recevoir, mais ne peut pas encore donner.

Seule la croissance perpétuelle permet de penser que nous échappons collectivement à la dette, et l'angoisse qui s'empare de la société industrielle à l'idée d'une croissance zéro provient de cette peur du retour au devoir de réciprocité. Cette liberté totale est donc une illusion. C'est d'ailleurs impossible, c'est la limite du mouvement perpétuel. Depuis la fin du rêve du mouvement perpétuel, nous avons compris «qu'aucune prouesse technique ne nous permettrait de façonner un monde où nous pourrions dépenser sans compter.» (Berthoud, 1986, p. 67, c'est mois qui souligne).

Le marché est d'autant plus fascinant que la seule autre possibilité qui nous est officiellement présentée est la protection bureaucratique, qui repose sur la même philosophie que le marché, mais sans la liberté. Le libéralisme nous offre de remplacer les appareils par plus de marché. Mais c'est la même logique - l'utilitarisme - qui définit les deux. Le domaine des affaires sociales a d'abord besoin de valeurs différentes. Celles-ci ne viennent pas du ciel. Elles existent partout dans la société. Si on existe, si on est né, si on a grandi, si on est beau, fin et intelligent, c'est principalement parce que des personnes ont fait le contraire de ce que le marché et l'utilitarisme exigent. Elles ont «donné sans compter», comme on dit. Et jamais on ne pourra le leur rendre, jamais on ne pourra éliminer la dette à leur égard. La seule façon c'est de donner à son tour.

Le marché est la source première du narcissisme actuel qui nous porte à croître au lieu de nous reproduire. Le narcissisme organisationnel, c'est la croissance bureaucratique. Chacun sait que cela conduit à une impasse. Chacun cherche autre chose tout en étant fasciné par cette immense liberté que procure le sentiment de ne rien devoir à personne. On a remplacé la liberté du nomade, qui consistait à ne rien avoir, par celle du marchand, qui consiste à ne rien devoir.

Le domaine des affaires sociales a besoin de valeurs différentes. On vient de voir qu'elles existent partout dans la société. Mais elles sont allergiques aux appareils. «Il y a ceux qui pensent en appareil, avec un centre explicatif fait d'une dimension dominante ou de variables principales. Et il y a ceux qui pensent en réseau avec des explications par voisinage et des principes d'organisation qui s'en dégagent. Les premiers ne peuvent concevoir la régulation que par le centre, les seconds conçoivent qu'elle puisse être acentrée» (Vincent Lemieux, 1979, p. 352).

Penser en réseau, c'est la condition première pour transformer l'appareil actuel des affaires sociales en réseau des affaires sociales.

NOTES

1. Je développe ce thème dans une analyse du rôle des élus municipaux publiée dans l'Analyste (1985).

2. Cet extrait, cité par Berthoud, 1986, p. 35, provient de The Great Transformation; traduction tirée de l'édition française (1983), p. 192.

3. Hayek, 1979 (c 1945), p. 8.

4. On peut aussi faire l'hypothèse que ce pessimisme était causé par le fait que le capitalisme avait besoin de rejeter le lien social, et même de le détruire. En tout cas il ne pouvait pas compter sur lui, comme l'ont si bien montré Polanyi et Schumpeter. Nous y reviendrons. Autre hypothèse : le marchand imposait déjà aux autres son problème à lui : l'incertitude de l'écoulement de la production, du comportement des consommateurs, qu'on a généralisé à l'ensemble des comportements.

5. Dupuy et Thoenig, 1985.

6. Voir l'article de Latouche sur le fonctionnement du cabinet d'un premier ministre (1983).

7. Giddins, cité par Hanny et McGinn, 1980, p. 49; voir aussi Etzioni, 1985.

8. Le rapport Gobeil propose l'élimination de la majorité de ces conseils (voir plus loin).

9. Public Administration Review, mars 1984, p. 143 et p. 147. En France, le problème se pose dès le 19e siècle (François D'Arcy, 1985).

10. Hirschman, 1981, p. 29-30.

11. Je discute de façon plus élaborée de ce rôle de la participation dans Godbout, 1983.

12. J'arrive à cette conclusion dans La Participation contre la démocratie. Pour les États-Unis, voir Moynihan.

13. Buchanan définit ainsi les deux principes de base de la science économique, soit la main invisible (l'ordre spontané) et l'homo oeconomicus (la recherche de l'intérêt personnel ou l'utilitarisme) : «The principle of the invisible hand, perhaps the major intellectual discovery in the whole history of economics» (p. 75) et «the principle of spontaneous order or spontaneous coordination (...) perhaps the only real principle in economic theory as such» (p. 20). Buchanan reprend ici presque textuellement Hayek (1945), dont tout l'ouvrage repose sur l'opposition entre l'ordre spontané et la planification.

14. Certes, parfois il définit ainsi le marché : «an institutional process within which individuals interact, one with another, in pursuit of their separate individual objectives, whatever these may be» (p. 87). Mais cette définition est contradictoire avec le postulat par ailleurs jugé essentiel de l'homo oeconomicus, c'est-à-dire poursuivant non pas n'importe quel objectif, mais un objectif économique, situé en-dehors de la relation. Sinon elle supposerait que la relation amoureuse est un marché, etc., ce qui est absurde, et d'ailleurs contraire aux autres définitions que donne Buchanan, par exemple lorsqu'il affirme ceci : «although the individual whose behavior is analysed may be involved in a social interaction that contains many other persons, there is no «personal» dealing in the limiting case» (p. 230). D'ailleurs Buchanan insiste souvent sur l'importance de rejeter tout autre type de relation que celle qui est «self-interest» (par exemple lorsqu'il analyse la relation entre Robinson et Friday, il affirme qu'il est important de comprendre que Friday n'a pas besoin d'aimer Robinson : p. 31, p. 35 en bas, p. 36 en haut et p. 59; voir aussi la préface de Hayek, p. 88 et p. 189). C'est toute l'ambiguïté du «Public Choice», qui rejette hors de son univers d'analyse tout autre type de relation que l'homo oeconomicus, alors qu'il veut, pourtant, étendre son analyse à l'extérieur du marché.

15. C'est oublier Tocqueville.

16. François Lehman, interviewé par Pierre Pagé, 1982 (c'est moi qui souligne).

17. Non pas parce que la personne n'en retire rien, n'y «trouve pas son compte». Mais au sens où elles sont voulues pour elles-mêmes, et où ce qui est échangé, ce qui circule entre les agents peut être très inégal si on applique le cadre de référence marchand. C'est <u>un autre</u> cadre de référence (voir l'annexe).

18. Voir définition plus loin.

19. Le pardon, le renoncement, l'amour, le sacrifice, l'intégrité, l'honnêteté l'admiration, l'affection, l'abandon, la générosité et aussi leur contraire, autrement dit tout ce que j'utilise pour m'expliquer à moi-même ce qui m'arrive et ce qui arrive aux autres, outre l'intérêt.

20. Cette notion ne s'identifie pas à l'autogestion (Godbout, 1986).

21. Dans la version française, ces termes sont traduits par «défection» et «prise de parole».

22. Cette définition est extraite de «La démocratie des usagers», p. 51.

23. Formule populaire aux U.S.A. Voir Blaug, 1984.

24. Il existe cependant une exception, dans la recommandation de confier éventuellement les CLSC aux municipalités, donc à des gens élus par les citoyens. Cela n'est pas conforme à la philosophie générale du rapport.

25. Sur ce point spécifique, je renvoie à «La démocratie des usagers», notamment au chapitre 6.

26. On retrouve dans les corporations du moyen âge toutes les caractéristiques des corporations libérales actuelles. Sur ce sujet, voir Bihl et Willette, 1984.

27. Ce n'est pas ici le lieu d'examiner les mesures concrètes. À titre d'illustration de l'approche présentée ici, je renvoie au rapport préparé par une commission, en Californie, qui propose de limiter l'exercice exclusif à cinq types d'acte : diagnostic, prescription, chirurgie, utilisation des radiations, utilisation d'instruments qui pénètrent le corps (BMQA, 1982).

28. Comme l'affirment Cannac et Rosanvallon (1983, p. 81) «La liberté-anonymat (individu- État) est historiquement préférée à la dépendance conviviale. C'est un fait constamment et régulièrement prouvé. Il n'est que de penser pour la période la plus récente aux conditions de l'émancipation des femmes. Illich n'a guère d'écho lorsqu'il affirme que le travail domestique est libérateur et que le travail salarié est aliénant». Sur ce point fondamental, l'excellent ouvrage de Rosanvallon est toujours essentiel (1981).

29. Les CLSC en sont la preuve par l'absurde. En l'absence d'une liaison institutionnelle élective avec le milieu, ils alternent depuis leur naissance entre ces deux utopies. Pendant la phase d'implantation, avec un comité souvent bien enraciné dans le milieu, ils rêvent de faire du CLSC une institution communautaire. Mais avec l'arrivée du personnel permanent, les contraintes budgétaires, etc., c'est la tendance inverse qui s'impose : on essaie alors d'intégrer les organismes communautaires au CLSC, de rendre publiques les organisations communautaires. Pour rétablir la liaison avec le milieu, on tente de substituer au mécanisme électif une fonction spécialisée : c'est le phénomène de l'organisateur communautaire, qui, par définition, est beaucoup trop inséré dans le modèle institutionnel pour pouvoir remplir un tel rôle. Mission impossible...

30 Rapporté par Francine Lavoie, 1985, p. 31.

Annexe

LE DON ET LE MARCHÉ

Dans la société marchande, l'individu doit se référer aux deux systèmes dans ses relations avec les autres. Dans une transaction avec quelqu'un on choisit entre :

- le système marchand : on cède le bien à sa valeur sur le marché, comme si la personne à qui on le cède était un inconnu, un étranger;

- et le système de don et de réciprocité : on échange le bien à sa valeur, mais compte tenu de la relation.

S'il s'agit de quelqu'un qui fait partie du réseau de relations primaires, comme disent les sociologues, on tend à choisir le système du don. Qu'est-ce que cela signifie ? Soit un objet acquis de nombreuses années auparavant, et dont la valeur marchande aurait doublé. On peut :

- soit le céder au prix payé antérieurement, parce qu'on ne fait pas de profit avec un ami, ou pour toute autre raison qui tient à la relation;

- soit le céder à sa valeur actuelle.

Si l'offreur adopte la première attitude, il importe que le récepteur adopte le même système de référence. En l'occurrence il doit manifester de la reconnaissance, soit par son attitude, soit même par un contre-don (non monétaire évidemment : invitation à un repas, cadeau, etc.). Le contre-don n'a pas à avoir la même valeur monétaire. Comme on dit, dans ce système de référence, «c'est le geste qui compte», qui manifeste une attitude de reconnaissance.

Mais le récepteur peut aussi réagir comme s'il avait fait une «bonne affaire»; se frotter les mains de plaisir, insister pour payer tout de suite au cas où le donneur changerait d'idées; à la limite il peut lui proposer de signer un contrat, s'assurant que le donneur cède l'objet à cette valeur d'aubaine. Alors le donneur se sent floué puisque, dans le système de référence adopté par le receveur, en fait, il se transforme en perdant. Son geste change de sens et devient tout simplement une mauvaise affaire[1].

Cet exemple montre qu'il est important que les deux partenaires adoptent le même système de référence, mais aussi que le premier système est beaucoup plus difficile puisqu'il comporte plus de «non dit», de normes implicites. Il est en effet important que le geste de reconnaissance ne soit pas demandé, mais spontané. Il n'y aurait aucun sens à dire, comme on le fait dans la relation marchande : «voilà je t'ai offert cet objet. Tu dois m'offrir un repas». Ce système est donc beaucoup plus difficile à manier, car il est adapté à des personnes qui ont des relations, et non à des étrangers. C'est pourquoi on imagine facilement tous les malentendus qui ont pu exister entre les marchands européens et les «sociétés primitives» qui fonctionnaient sur la base d'un système de réciprocité.

Les deux systèmes sont à la limite incompatibles dans la même transaction. Le système de référence doit s'appliquer à la transaction elle-même et non pas seulement à un des deux individus. Or dans la société marchande l'individu doit constamment passer d'un système à l'autre.

En fait, si l'un des deux partenaires adopte le système marchand, on peut penser que la transaction aura tendance à adopter le système marchand, puisque celui qui adopte l'autre système a

---

1. Comme dit un économiste, «you must not take a free ride on other people's efforts, but there is no obligation to be a sucker» (Sugden, 1984, p. 84).

l'impression d'avoir perdu, de s'être fait avoir. Cela peut expliquer la généralisation de la relation marchande une fois qu'elle est introduite dans une société.

Mais l'inverse existe aussi : je songe à tous ces personnages qui arrivent à modifier le rapport en faveur de la relation de don, les saints. On dit qu'ils détiennent une force spirituelle en imposant la loi de la réciprocité à tous ceux qui les approchent avec la référence marchande. C'est l'Idiot de Dostoïevski : Idiot selon sa définition même dans la relation marchande, mais être supérieur dans la relation de don.

Cet exemple montre aussi les conditions d'une théorie de l'échange dans les sociétés actuelles. Car à partir du moment où l'échange marchand existe, même si on adopte la référence au système de don ou de réciprocité, on doit aussi utiliser le système marchand pour établir en quelque sorte la valeur du don qui est fait. Si bien qu'une théorie générale de l'échange, dans les sociétés de marché, devrait comprendre :

1° une théorie du marché
2° une théorie de la réciprocité
3° une théorie des relations entre les deux systèmes.

OUVRAGES UTILISÉS

A.A. Les Alcooliques anonymes, Montréal, 1985.

BAECHLER J., Démocraties, Paris, Calmann-Lévy, 1985.

BIHL L. et L. WILLETTE, Une histoire du mouvement consommateur, Paris, Aubier, 1984.

BERTHOUD G. «L'Économique en question. La position de Karl Polanyi», Bulletin du Mauss, no 18, 1986, p. 53 à 105.

BLAUG, M., «Education Vouchers - It All Depends on What you Mean», dans J. Le Grand et R. Robinson (édi), Privatisation and the Welfare State, Londres, George Allen et Unwin, 1984, p. 161 à 176.

BOWLES S. et H. GINTIS, Democracy and Capitalism, New York, Basic Book, 1986.

BMQA (Board of Medical Quality Assurance), Proposal of Revision of Section 2052 of the Medical Practice Act, Sacramento, California, 1982.

BUCHANAN, J.M., The Limits of Liberty, Chicago, University of Chicago Press, 1975.

BUCHANAN, J.M., Liberty, Market and State, Brighton, Wheatsheaf Books, 1986.

CANNAC, Y. et P. Rosanvallon, «Que faire de l'État», Le Débat, no 26, septembre 1983, p. 69-92.

D'ARCY, F. (sous la dir. de) La Représentation, Paris, Economica, 1985.

DUPUY, J.-P., Ordres et désordres. Enquête sur un nouveau paradigme, Paris, Seuil, 1982.

DUPUY, J.-P. et P. DUMOUCHEL, (sous la dir. de), L'Auto-organisation. De la physique au politique, Paris, Seuil, 1983.

DUPUY, F. et J.C. THOENIG, L'Administration en miettes, Paris, Fayard, 1985.

ETZIONI-HALEVY, E., Bureaucracy and Democracy, London, Routledge & Kegan Paul, 1985, 266 p.

GODBOUT, J., La Participation contre la démocratie, Montréal, Éd. Saint-Martin, 1983.

GODBOUT, J., «L'élu municipal : un acteur politique menacé», L'Analyste, vol 9, printemps 1985, p. 56 à 60.

GODBOUT, J. T., «De l'autogestion à l'autonomie», Possibles, vol. 10, no 3/4, 1986, p. 117 à 128.

GODBOUT, J.T., «La démocratie des usagers», Montréal, Boréal, 1987.

Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales (Rapport Gobeil), Rapports, Gouvernement du Québec, 1986.

HANNY, B.W. et E. Mc Ginn, «The Anatomy of Modern Technology», Daedalus, juin 1980, p. 25-54.

HAYEK F.A., The Road to Serfdom, London, Routledge & Kegan Paul, 1979 (c 1945).

HERMET, G., Aux frontières de la démocratie, Paris, PUF, 1983.

HIRSCHMAN, A.O., Face au déclin des entreprises et des institutions, Paris, Éd. ouvrières, 1972.

HIRSCHMAN, A.O., The Passions and the Interests, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1981.

HIRSCHMAN, A.O., «Rival Interpretations of Market Society: Civilizing, Destructive or Feeble?», Journal of Economic Literature, vol. 20, décembre 1982, p. 1463 à 1484.

HOFSTADTER, D., Gödel, Escher, Bach: An Eternal Golden Braid, New York, Vintage Books, 1980.

HYDE, Lewis, The Gift, New York, Vintage Books, 1979.

KOLM, F.C., La Bonne Économie. La réciprocité générale, Paris, PUF, 1984.

KUHN, Thomas S., The Structure of Scientific Revolutions, Chicago, University of Chicago Press, 1962, 172 p.

LATOUCHE, Daniel «The Organizational Culture of Government: Myths, Symbols and Rituals in a Quebecois Setting, «International Social Science Journal», 35, 2, 1983, p. 257-278.

LAUFER, Romain et Catherine PARADEISE, Le Prince bureaucrate : Machiavel au pays du marketing, Paris, Flammarion, 1982, 352 p.

LAVOIE Francine, Bénévolat ou entraide, rapport de recherche présenté au ministère de la Santé et du Bien-Être, Ottawa, 1985.

LEMIEUX, V., «Pouvoir des appareils et pouvoir des réseaux», dans ACSALF, La Transformation du pouvoir au Québec, Montréal, Éd. Saint-Martin, 1980, p. 345 à 353.

LINDBLOM, C.E., The Intelligence of Democracy: Decision Making through Material Adjustment, New York, Free Press, 1965.

MENDELL, M., «Social Determinants of Economic Activities: The Economy of Transfer», Journal of Economic Issues, vol. 28, no 2, juin 1984, p. 401 à 410.

MOYNIHAN T., Maximum Feasible Misunderstanding: Community Action in the War on Poverty., New York, Free Press, 1968.

OFFE, C., Contradictions of the Welfare State, London, Hutchinson, 1986.

POLANYI, K., The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time, Boston, Beacon Press, 1944, 315 p. Version française : La Grande Transformation : aux origines politiques et économiques de notre temps, Paris, Gallimard, 1983, 419 p.

PROULX, S. et P. VALLIÈRES (sous la dir. de), Changer de société, Montréal, Québec-Amérique, 1982.

Public Administration Review, vol 44, numéro spécial, «Citizenship and Public Administration», 1984, 209 p.

ROSANVALLON, P., «La crise de l'État-providence», Paris, Seuil, 1981.

SARFATTI-LARSON, Magali (1977). The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis, Berkeley, University of California Press, 1977, 309 p.

SUGDEN, R., «Voluntary Organizations and the Welfare State», dans J. Le Grand et R. Robinson (édi), Privatisation and the Welfare State, Londres, George Allen et Unwin, 1984, p. 70 à 94.

1

Synthèse critique

L'État et les services sociaux

Lionel Groulx

L'ÉTAT ET LES SERVICES SOCIAUX

Lionel Groulx, prof.
École de service social
Université de Montréal

Synthèse critique présentée à la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux. Janvier 1987.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
1. Le modèle socio-institutionnel	2
1.1 Réponse institutionnelle à un besoin	2
1.2 Droit social	3
1.3 Services publics universels	5
1.4 L'égalité sociale	8
2. Le modèle néo-libéral	9
2.1 Solutions néo-libérales	17
2.2 Evaluation	21
3. Le modèle socio-communautaire	27
3.1 Solutions communautaires	32
3.2 Evaluation	35
NOTES BIBLIOGRAPHIQUES	44

Introduction

L'examen du rôle ou du développement des services sociaux passe obligatoirement par l'examen du rôle et du développement de l'État-providence, car la notion d'État-providence ou de bien-être renvoie, pour une bonne part, à l'action et l'intervention de l'État dans la solution des problèmes sociaux sous le mode des services sociaux. Ceux-ci constituent, dans ce contexte, un des éléments de base du dispositif étatique de protection des droits sociaux et de satisfaction des besoins sociaux, basé sur l'universalité des programmes sociaux et l'égalité des chances.

Ce modèle de l'action de l'État dans les services sociaux que l'on qualifie de socio-institutionnel ou de socio-étatique est remis en question depuis quelques années par des modèles d'action concurrents qui critiquent simultanément mais différemment l'efficacité productive et redistributive des services sociaux et des politiques sociales. Un de ces modèles, qualifié de néo-libéral, critique la croissance des dépenses sociales, leurs effets négatifs sur l'investissement et l'épargne et les effets pervers de la bureaucratie étatique sur les bénéficiaires. Il privilégie, comme solution, une reprivatisation du dispositif d'aide et de protection sociale, une plus grande sélectivité des groupes-cibles et une obligation plus stricte au bénéfice des prestations. Il favorise un renforcement des mécanismes du marché et une limitation de l'État à la garantie d'un "filet protecteur" (safety net).

Un autre modèle, qualifié de socio-communautaire, insiste sur les effets contre-productifs des politiques sociales en identifiant l'État-providence à un État-assistance. Il revendique une resocialisation des mécanismes de protection sociale par la reprise en main des services sociaux par la communauté locale ou par les organismes intermédiaires (groupes volontaires, institutions dites du troisième secteur) avec une priorité à la décentralisation et à une plus grande participation et contrôle des bénéficiaires à la production et à la distribution des services.

Chacun de ces trois modèles de services sociaux et d'action sociale : (1) modèle socio-institutionnel, (2) modèle néo-libéral, (3) modèle

socio-communautaire, renvoie à des conceptions divergentes du rôle de l'État, de ses rapports à la société civile et du rôle respectif des individus, de la famille et de la communauté. On se retrouve devant trois modèles concurrents qui constituent aussi autant de scénarios possibles du développement de l'action de l'État et des services sociaux.

1. Modèle socio-institutionnel

> "Les services aux pauvres sont de pauvres services". R. Titmuss.

Il s'est développé, en particulier depuis la dernière guerre dans la plupart des pays industrialisés, un discours et une doctrine justificative de l'intervention de l'État dans le domaine social, orientation que l'on peut qualifier de socio-institutionnelle ou étatique. Les services sociaux y sont conçus comme une réponse institutionnelle aux besoins sociaux, basée sur le droit à des services publics universels qui assurent une protection contre les risques et l'insécurité socio-économique et garantissent un niveau de vie adéquat à tous les citoyens. Les services sociaux visent à assurer une redistribution et une protection sociale principalement par des transferts sociaux et des services en espèces (1), pour corriger et combattre les inégalités produites par l'économie de marché. Ils comprennent les divers moyens qu'une société et son État mettent en oeuvre pour résoudre ses problèmes sociaux, i.e. l'éducation, la santé, la sécurité du revenu et les services de bien-être.

1.1 Réponse institutionnelle à un besoin

Cette conception institutionnelle (2) s'oppose à une conception résiduelle qui n'accorde aux services sociaux qu'un rôle palliatif et secondaire. Pour cette dernière, le marché privé et la famille constituent les mécanismes principaux et "naturels" de réponse aux besoins de protection socio-économique. Les services sociaux ne doivent intervenir qu'en dernier recours, de façon temporaire et provisoire sans se substituer aux mécanismes de base (théorie de la subsidiarité des secours publics, éthique de la responsabilité individuelle). Contrairement à cette interprétation palliative

et supplétive du dernier recours, la conception socio-institutionnelle définit les services sociaux comme des mécanismes permanents et nécessaires à toute société moderne, car ils sont une réponse normale et "naturelle" aux besoins inhérents de cette société industrielle et démocratique.

La priorité donnée à la notion de besoin amène souvent ses promoteurs à élaborer une interprétation fonctionnaliste du développement de l'État et des services sociaux (3). Certains définissent les services sociaux ou les politiques sociales comme "fille de l'industrialisation" (4) indiquant qu'ils rempliraient le même rôle que la parenté ou la religion dans d'autres types de société. La théorie sociale qui fonde cette conception institutionnelle interprète le développement des services sociaux dans le cadre des problèmes et des changements sociaux provoqués par l'industrialisation et l'urbanisation qui ont modifié fondamentalement voire détruit les structures et les mécanismes traditionnels d'aide, d'entraide et de protection sociale. L'industrialisation, en rompant l'équilibre de la société traditionnelle, a transformé le marché de l'emploi et la structure familiale (salariat, famille nucléaire, spécialisation, mobilité sociale et résidentielle) et a produit une série de problèmes (chômage, désorganisation familiale, insécurité due à la maladie, vieillesse, constitution d'un nouveau prolétariat urbain) qui obligent ses membres à développer de nouveaux mécanismes pour se protéger de ces nouveaux risques inhérents à cette société industrielle et urbanisée; ces mécanismes de protection sociale ne peuvent ni ne doivent être résiduels et palliatifs mais permanents et institutionnalisés. Les services sociaux sont, tout comme le syndicalisme ou l'entreprise, partie intégrante de la société industrielle et sont, de ce fait, nécessaires à son bon fonctionnement.

> "The social services (however we define them) can no longer be considered as 'thingsapart', as phenomena of marginal interest, like looking out of the window on a train journey. They are part of the journey itself. They are integral part of industrialisation" (5).

1.2 Droit social

Cette réponse institutionnelle aux besoins sociaux se conçoit comme un droit social qui n'est plus fondé sur la responsabilité individuelle ou la

faute personnelle mais sur le risque ou le besoin. Cette notion de droit constitue un changement majeur dans la conception de la responsabilité et se construit en opposition à la philanthropie et la charité qui, dans leur exercice, dépendent de la bonne volonté ou la générosité du donateur ou de la condition ou des qualités morales du demandeur (6). Certains y voient la grande invention de l'État-providence dans la mise en place de "lieux d'exercice de droits sociaux". Ewald y découvre la mise en action d'une nouvelle rationalité et politique et la naissance de "sociétés assurantielles".

> "Elle allait permettre la programmation d'un droit social, alternatif du droit civil... Du même coup la problématique des secours, jusqu'alors pensée comme relevant de la morale, se transformait en une problématique du droit... à travers ces nouvelles pratiques de la responsabilité. C'était une nouvelle conception du contrat social qui prenait corps, que la doctrine de la solidarité devait s'attacher à formuler. Une nouvelle rationalité politique, une nouvelle manière d'identifier les individus, d'analyser leurs conduites et de formuler leurs obligations apparaissait sous la forme de l'État providence" (7).

C'est, peut-être, Marshall (8) qui a le plus lié l'expression et l'émergence des droits sociaux au développement de la citoyenneté démocratique et de son impact sur l'inégalité sociale. Il prolonge ainsi les analyses institutionnelles et fonctionnalistes des besoins en resituant le développement des services sociaux dans le cadre de l'élargissement progressif de la sphère des droits en Europe occidentale dans le passage des droits civils au XVIIIe s., aux droits politiques au XIXe s., et aux droits sociaux au XXe s.

Marshall divise le concept de citoyenneté en trois éléments : civil, politique et social. Le droit civil protège la liberté contractuelle tout comme le droit à la propriété et à la justice et assure la liberté de parole, de pensée et d'agir. La liberté individuelle et l'égalité devant la loi ont été assurées par les cours de justice qui sont les institutions de ce droit civil. Le droit politique est défini comme le droit de participer à l'exercice du pouvoir politique comme électeur ou représentant. Ce droit a été institutionnalisé dans le parlement et les gouvernements locaux. Le droit social garantit "un minimum de bien-être et de sécurité économique et le droit de partager entièrement l'héritage et la vie sociale d'un être civilisé selon

les normes qui prévalent dans la société". Ce dernier droit est assuré par les services sociaux. Ainsi, malgré une inégalité sociale produite par les forces du marché, il s'est développé à partir du XVIIIe s. dans les sociétés industrielles démocratiques, un élargissement de la citoyenneté que concrétise la réalisation successive et progressive des droits civiques, politiques et sociaux qui permettent à tous d'être reconnus comme membres à part entière dans la société. Chacun de ces droits constitue, pour Marshall, les conditions inhérentes à une société moderne et démocratique puisqu'ils s'appuient les uns sur les autres : les droits sociaux, i.e. à l'éducation, à la santé, à la sécurité du revenu ou au bien-être constituent une condition nécessaire au plein exercice des droits civiques et politiques tout en renforçant le sentiment d'appartenance communautaire et de participation pleine et entière à la société.

> "General enrichment of the concrete substance of civilized life, ... equalisation between the more or the less fortunate at all levels - between the healthy and the sick, the employed and the unemployed, the old and the active, the bachelor and the father of a large family. Equalisation is not so much between classes as between individuals within a population which is now treated for this purpose as though it were one class. Equality of status is more important than equality of income" (9).

1.3 Services publics universels

Ce droit social est actualisé par des services sociaux publics, assurés par l'État qui en garantit l'accessibilité, la continuité et la qualité. Le service public complète voire dépasse l'assurance qui n'est que compensatoire et réparatrice. "Avec le service public, l'idée fondamentale est de parvenir à fonder l'État de droit sur l'impératif de solidarité et non sur le principe abstrait de souveraineté" (10).

L'opposition entre besoins sociaux et demande solvable est une constante du discours socio-étatique. On reproche au marché sa logique de profit, de négliger les "mauvais" risques et de ne répondre qu'à la demande solvable et aux besoins rentables. On y oppose la logique étatique et publique basée sur l'égalité juridique et statutaire des citoyens et centrée sur la production de biens non marchands, i.e. excluant les critères marchands de propriété et de

profit. Le marché y est jugé source majeure d'inégalité sociale car incapable de répondre à certains besoins sociaux. Certains souhaitent que l'État entre en relation conflictuelle avec les forces du marché en vue de "dépasser la domination d'un ordre économique marchand, dans le développement des services collectifs ou d'action de prévention visant l'ensemble de la vie sociale" (11). L'État se doit, dans ce contexte, d'être un mécanisme de redistribution, de sécurité ou de protection sociale vis-à-vis ceux qui se trouvent en position de faiblesse ou d'insécurité dans l'économie de marché. L'État-providence tient alors ses caractéristiques de l'effort organisé par ce dernier, à travers ses actions législatives et administratives, pour modifier les forces du marché en garantissant à chaque individu ou famille un minimum de revenu quelle que soit sa situation ou ses capacités économiques (propriétés, revenus, emploi) sur le marché et en assurant une protection contre l'insécurité et les risques majeurs (maladie, vieillissement, chômage) qui, autrement, placeraient les individus ou leur famille dans des situations difficiles et inacceptables (12).

L'État doit aussi intervenir comme agent macro-économique pour corriger et modifier les imperfections du marché, l'inégale répartition des biens économiques et sociaux afin d'assurer la croissance économique et le plein emploi. Cette intervention est définie comme pragmatique basée sur la conviction des capacités de l'État à régler les problèmes sociaux et à régulariser les forces du marché selon une démarche rationnelle et raisonnable (a rational model of policy making) (13). Certains ont comparé ce rôle à celui d'un ingénieur ("social engineering") (14), indiquant par là le caractère réformiste de son intervention.

Les services sociaux publics sont tantôt définis comme l'expression de "la volonté générale du peuple" (15), tantôt comme le résultat des luttes sociales (16), mais ils sont toujours considérés comme un signe de progrès social vis-à-vis les défaillances du marché. Leur existence et leur développement sont encouragés par la possibilité démocratique d'en débattre et d'en modifier les orientations. Ce dernier argument constitue alors une raison supplémentaire pour fonder la responsabilité de l'État dans la production et la distribution des services sociaux. La centralisation et la déconcentration des services donnent, pour l'orientation

socio-institutionnelle, une plus grande efficacité et éliminent les dédoublements et la fragmentation des services. Cette centralisation garantit une uniformité de services qui permet une égalité de tous les citoyens vis-à-vis les divers risques considérés. La participation est conçue, dans ce contexte, non comme une fin mais comme un moyen d'identification des besoins afin d'assurer une qualité optimum, indépendamment des conditions de statut économique ou social. Cette qualité est favorisée par l'expertise professionnelle car la professionnalisation des services permet l'application de la science à la satisfaction des besoins sociaux.

"Les services aux pauvres sont de pauvres services" (17) selon la formule choc de Titmuss, i.e. services de seconde classe pour des citoyens réduits à une situation de seconde classe. Seuls les services universels, i.e. "automatiques et sans jugement", permettent de contrer la stigmatisation inhérente aux services sociaux catégoriels et sélectifs (18). La sélectivité oblige les bénéficiaires à passer un test de besoins et de ressources. Son administration exige une bureaucratie de contrôle souvent lourde et amène les requérants à vivre leur situation en termes d'échecs et de fautes personnelles. On réalise alors la culpabilisation de la victime (19).

> "Stigmatisation means a loss of self respect and personal dignity, a sense of guild, of shame of personal fault or failure. It means the sensation of second class citizenship" (20).
>
> "The fundamental objective of all such tests of eligibility is to keep people out; not to let them in. They must, therefore, be treated as applicants or supplicants; not beneficiaries or consumers" (21).

Certains comme Titmuss défendent l'universalité des services sociaux à cause de son rôle dans la construction de l'identité sociale et communautaire des bénéficiaires, en particulier chez les groupes ethniques minoritaires. L'universalité renvoie à l'égalité statutaire des citoyens et souligne ce qu'ils possèdent en commun. En éliminant toute discrimination, elle renforce le sens et le sentiment d'appartenance collective. Cette notion d'universalité est aussi complémentaire de celles de besoins, de droits sociaux et de service public. L'accès aux services sociaux universels constitue pour les socio-étatiques le moyen le plus adéquat d'assurer

l'intégration sociale, de favoriser la justice distributive et de lutter contre l'inégalité sociale produite par l'économie marchande.

1.4 L'égalité sociale

En plus d'être un mécanisme important de solidarité horizontale et verticale, les services sociaux doivent viser, selon l'orientation socio-institutionnelle, à réaliser l'égalité et la justice. Ces objectifs, en particulier celui de l'égalité, donnent lieu à de nombreux débats. L'un de ceux-ci touche la question du minimum jugé nécessaire qui renvoie à la définition relative ou absolue de la pauvreté. L'orientation socio-institutionnelle favorise une conception relative où la pauvreté n'est pas définie en elle-même mais en fonction de l'inégalité sociale, i.e. en fonction du niveau de vie des classes moyennes. On parlera de "déprivation relative" et on exigera alors un minimum optimal (22). Cette question du minimum concerne les limites ou les frontières de l'État-providence dans le champ social et les objectifs d'égalité poursuivis par les services sociaux publics. La notion d'égalité reste un thème fort dans son versant oppositionnel au marché privé/producteur d'inégalité sociale mais reste très polysémique dans son versant propositionnel. On proposera tantôt l'égalité des chances, tantôt l'égalité des résultats. Dans un cas on insiste sur l'égalité de départ, dans l'autre sur l'égalité d'arrivée. Pour les tenants de l'égalité des résultats, l'égalité des chances reste une égalité formelle qui ne change pas les inégalités réelles; ils proposent l'action positive pour forcer l'égalité des résultats. Certains onc relié ces deux formes d'égalité à deux systèmes de valeurs : méritocratique et égalitaire. Malgré ces divergences importantes, la question de l'égalité reste, pour les socio-institutionnels, une norme première d'action en politique sociale.

> "The concept of opportunity is most directly applicable to functions like recrutement and role assignment, relection and 'dropping out'. The concepts of results, on the other hand, is associated more with processes of allocation and remuneration, with social rewards and punishments... Equality of opportunity is associated more with 'becoming' the attainment of statuses over life-cycle or intergenerationed development. Equality of results tends to reflect 'being' more in terms of measures of income and 'levels of living'" (23).

Ainsi pour l'orientation socio-institutionnelle ou étatique, les besoins sociaux s'opposent à la demande solvable, l'universalité, moteur d'intégration sociale à la sélectivité, synonyme de stigmatisation sociale, l'égalité civique étatique à l'inégalité sociale du marché, les droits sociaux aux risques rentables, les citoyens aux consommateurs payants, les services publics aux services privés subsidiaires. L'intervention corrective et active de l'État dans le jeu des forces économiques, la redistribution horizontale et verticale, la garantie de sécurité et "d'abolition de l'État de besoin", comme l'égalité des droits sont des thèmes (24) qui ont été principalement conçus dans un contexte de plein emploi et de progrès économique. On peut même parler d'un concensus socio-étatique chez les principaux pays de l'O.C.D.E. depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. Il faut attendre la fin des années '60 pour voir apparaître dans le champ intellectuel et politique une contestation de ce modèle. La crise ficale de l'État et la montée parallèle du chômage et de l'inflation ont aussi favorisé la remise en question de la légitimité de l'État à intervenir dans le champ des services sociaux. Nous avons dégagé deux orientations qualifiées respectivement de néo-libérale et de socio-communautaire. Celles-ci critiquent, à partir des principes de référence, différents et opposés, la conception socio-étatique des politiques sociales et des services sociaux.

2. Modèle néo-libéral

"When you pay people to be poor, there are going to be plenty of poor people".
M. Friedman

"Il faut accepter que des riches soient plus riches pour que des pauvres soient moins pauvres".
S.C. Kolm

De solution qu'ils étaient pour les socio-étatiques, les services sociaux et les politiques sociales passent pour les néo-libéraux (25) au rang d'un problème qu'il faut résoudre à cause de leur rôle dans la crise fiscale de l'État. Ces derniers questionnent la légitimité du modèle socio-institutionnel dans ses postulats de service public, de réponse aux besoins sociaux, de droit social et de redistribution sociale. Les services

publics ne répondent, pour l'orientation néo-libérale, ni à un besoin ni ne doivent être considérés comme un mécanisme essentiel et fonctionnel de nos sociétés industrielles et démocratiques. Ils sont plutôt le résultat de stratégies d'agents dans le champ politique dont la logique d'intérêts conduit à leur développement expansionniste et bureaucratique. Ils sont en outre jugés coercitifs et inefficaces dans la solution des problèmes sociaux. La solution passe alors par la remise en question de l'universalité et de l'étatisation des services, le développement de la tarification, la sélectivité et la privatisation, bref le désengagement de l'État et le rétablissement de la logique du marché afin de permettre l'expression de l'individualisme et de la liberté, garant du progrès économique et social.

La croissance et le développement des services sociaux publics et des droits sociaux ne s'expliquent plus par le développement de l'industrialisation ou la démocratisation des institutions politiques mais renvoient plutôt aux stratégies des divers agents du "marché politique". L'analyse néo-libérale applique au champ politique, aux attitudes et aux comportements des divers acteurs (politiciens, électeurs, bureaucrates) le modèle de l'analyse économique, i.e. le paradigme de l'homo oeconomicus (26). On nie l'inévitabilité, la nécessité ou le caractère déterministe du développement des politiques sociales; on cherche plutôt à décomposer le jeu des intérêts et des relations entre les politiciens, les électeurs et les bureaucrates, dynamique explicative de l'inflation des coûts et de l'expansion des services publics.

Dans le marché électoral, la pratique du politicien consiste à maximiser ses votes, i.e. "créer une situation économique qui puisse lui être électoralement favorable" (27) en offrant des biens publics pour assurer son élection. Cette situation de compétition électorale encourage ou socialise l'électorat à faire des demandes jugées excessives car, contrairement au marché économique, le marché électoral n'a pas pour ses produits de contraintes ou de mécanismes de régulation. Ce sont surtout les "coalitions d'intérêts", i.e. les groupes de pression organisés qui retirent le plus avantage de cette situation. Ils réussissent à faire imposer leurs intérêts catégoriels à la masse des contribuables car "l'alourdissement marginal de la charge fiscale" qu'entraîne pour chaque contribuable le financement des

programmes catégoriels n'est pas toujours apparent pour la majorité des contribuables (illusion fiscale). Il va en outre de l'intérêt électoral des politiciens de promouvoir ces programmes catégoriels car cela leur garantit le soutien électoral des coalitions d'intérêts bénéficiaires. Cette asymétrie a été dénoncée par Buchanam comme "non démocratique" (28) puisque la mise en place de nombreux programmes catégoriels marchandés par les coalitions d'intérêts ne profite qu'à une minorité de contribuables mais entraîne une surcharge budgétaire non voulue ou décidée par la majorité.

> "En raison des mécanismes de marchandage auxquels se prêtent nos institutions parlementaires et politiques, un grand nombre de groupes de pressions minoritaires sont en effet en mesure de faire adopter des politiques qui imposent à la collectivité une somme de coûts individuels supérieurs à la somme de gains réalisés, et qui aboutissent donc à une accumulation de mesures purement 'redistributives' qui améliorent le bien-être de certains sans augmenter le bien-être total de la collectivité" (29).

C'est peut-être le comportement du bureaucrate ou manager public qui a été le plus étudié, en particulier par l'école du Public Choice (30) qui a développé une analyse économique de la bureaucratie d'État. L'utilité des bureaucrates ne réside pas dans l'augmentation de l'efficacité des services publics mais plutôt dans l'importance du budget alloué à leur bureau. Comme l'entrepreneur cherche à maximiser ses profits, le bureaucrate cherche à maximiser la dimension de son budget, la taille de son bureau (31). L'expansion du budget de l'État renverrait aux stratégies propres des bureaucrates, actifs à défendre leurs intérêts, à élargir leur champ d'action par la diversification, l'expansion de leurs services. L'augmentation de leur rémunération, de leur pouvoir et de leur prestige passe par l'augmentation des ressources de leur bureau et ils ont tout intérêt à jouer de leur monopole en termes d'informations sur les coûts pour revendiquer le budget le plus élevé possible.

Fonctionnant en dehors des règles de la compétition, la bureaucratie a donc une tendance inhérente à croître et à faire un usage des ressources collectives moins efficace que ne le ferait le marché. Pour les néo-libéraux, on n'a aucune garantie que les services publics soient assurés à leur coût minimum puisqu'un service public ne peut jamais déclarer faillite quelle que

soit l'inefficacité du service. À cause de sa situation de monopole, le service public n'est aucunement contraint par la concurrence à minimiser ses coûts, à rationaliser ses effectifs, à augmenter sa productivité ou à évaluer la qualité de ses services. La société est alors amenée à payer plus cher des services que ne produirait le marché. On parlera alors de gaspillage, d'inefficacité du secteur public, d'improductivité des dépenses sociales, de surproduction des biens publics, de faible productivité et de forte bureaucratisation des services.

> "Les agents de l'État n'ont pas sur les épaules le poids d'un système qui, comme le profit dans le secteur public, leur révèle la véritable direction de l'intérêt général" (32).

Par une politique d'accessibilité universelle aux services, l'État favorise une augmentation des coûts en évitant à l'utilisateur de payer le coût réel du service et en n'établissant aucun frein à la demande sinon la limite du besoin. On reproche à la notion de besoin son caractère indéterminé, vague; aucune norme ou règle ne permet d'en délimiter les frontières objectives. Son élasticité provoque une extension indéfinie, voire illimitée des bénéficiaires, des prestations et des services. En donnant des services gratuits, l'État stimule la fausse demande. On se retrouve dans un cercle vicieux de surenchère, en particulier si l'offre est insuffisante pour répondre à la demande créée. Pour les néo-libéraux, les mécanismes les plus adéquats pour définir et délimiter les vrais besoins restent les mécanismes de l'économie du marché puisqu'ils sont le lieu où les consommateurs expriment leur choix en achetant les services qu'ils jugent les plus aptes à répondre à leurs besoins. Le mécanisme des prix devient dans ce contexte le critère le plus sûr d'évaluer les vrais besoins des consommateurs.

> "The absence of prices as landmarks, benchmarks, bearings and signposts cause confusion, distorsion and waste, and their restoration wherever possible is essential in making the best use of resources... At nil price, demand is infinite" (33).

L'État prétend, disent les néo-libéraux, "connaître mieux que les gens eux-mêmes ce qu'ils désirent". La participation aux services publics devient alors une stratégie bureaucratique pour faire participer le consommateur à un

service imposé. L'action de l'État dans le domaine social n'est pas une réponse institutionnelle à un besoin mais traduit plutôt les préférences des producteurs bureaucrates et professionnels qui, du fait de leur situation monopoliste, imposent au consommateur un service dont il n'a pas le choix. L'institutionnalisation et la professionnalisation des services sociaux publics, loin de garantir une qualité de service, garantit plutôt le droit du producteur au contrôle monopoliste d'un secteur d'activité en lui assurant un marché captif. Ce n'est pas la demande qui crée l'offre ou le service mais le producteur qui crée et soutient la demande de services, ce qui ne fait que contribuer à l'emballement des dépenses sociales et des coûts de la protection sociale. Pour certains comme Friedman (34), ce rôle coercitif (35) de l'intervention étatique constitue aussi un danger potentiel pour les libertés politiques et démocratiques (liberté d'entreprendre et d'investir).

> "Un affaiblissement de la dépendance des individus par rapport aux jeux du marché accompagné de leur mise sous curatelle de l'État dont on peut craindre qu'elle ne tourne à la pure et simple surveillance" (36).

Les néo-libéraux développent, dans le cadre de l'individualisme méthodologique, une critique des fonctions négatives des services sociaux et des politiques sociales en étant attentifs aux résultats inattendus, non intentionnels et souvent paradoxals de la mise en place des services sociaux. Ils ont proposé la notion d'"effets pervers" pour démontrer le caractère radicalement non programmable du développement social et pour stigmatiser l'échec des services sociaux et des politiques sociales depuis la deuxième guerre tant au niveau de la satisfaction des besoins que du projet de redistribution ou d'égalité sociale. Dans leur évaluation, ils usent souvent de l'antinomie et du paradoxe; on parlera alors du fléau du bien (37), des meilleurs intentions aux pires des résultats (38), de l'action négative de l'action positive (39).

Les politiques sociales, dans leur intention universaliste et publique, empêchent de régler efficacement le problème de la pauvreté. Les services sociaux universels s'adressent prioritairement à ceux qui en ont le moins besoin et répondent peu ou moins à ceux qui en ont le plus besoin. On parlera de redistribution bloquée pour les catégories socio-économiques les plus

faibles ou de redistribution inversée pour signifier que les avantages sociaux vont surtout aux catégories socio-économiques moyennes ou supérieures. L'explication de cette contre-redistribution vers ces catégories sociales réside dans la capacité de celles-ci d'exercer une pression plus efficace sur les responsables et les institutions sociales. Paradoxalement, la libéralisation des services sociaux vis-à-vis les pauvres n'a pas non plus changé leur situation mais a plutôt augmenté le nombre de gens dépendants. Les transferts sociaux poussent, disent les libéraux, les bénéficiaires à souvent refuser un travail ou un emploi qu'ils auraient accepté s'il n'y avait pas eu les transferts. Cette aide de l'État diminue l'incitation ou la motivation au travail et à l'épargne. Elle tue l'initiative et elle élimine la responsabilité individuelle, l'ardeur au travail et la prévoyance et détourne du risque. Certains, dans l'évaluation des politiques sociales aux États-Unis, ont souligné que les programmes sociaux profitent surtout aux administrateurs et aux professionnels qui tirent avantage de leur développement. Ils ont en outre souligné les effets de la libéralisation du bien-être social sur la dynamique familiale des noirs. Cette libéralisation a mené à l'augmentation de la "désorganisation et de la démoralisation de la famille noire" (40). Le niveau de prestation a encouragé à la rupture des familles (prestation accordée aux familles (mères) avec enfants à charge (AFDC)) et découragé la recherche d'un travail. Les politiques sociales engendrent des effets pervers de dépendance et les tentatives de les corriger produisent une dynamique de services qui deviennent automoteurs d'effets pervers qui s'engendrent eux-mêmes.

> "Our efforts to deal with distress themselves increase distress... There are dynamic aspects to any policy such that it also expands the problem, changes the problem, generates further problems" (41).

À la remise en question des objectifs d'universalité, de redistribution, se greffe une critique de la démocratisation des services publics. La démocratisation des services verrait diminuer la qualité du service dû à sa diffusion et à sa massification. La quantité affecterait sa qualité par des mécanismes internes au fonctionnement et au développement des institutions (production de masse, routinisation et parcellarisation du travail, surencombrement du service de masse, déqualification du personnel). La

démocratisation du service obéirait alors à une loi de rendement décroissant d'où une relative détérioration du service par sa démocratisation.

> "Multiplication rapide de certains biens et services susceptibles de s'accompagner d'une détérioration de leur qualité au regard de ce qu'on aurait pu en attendre et que cette baisse de qualité qui entraîne une désaffection des réalisations du secteur public" (42).

La question de l'égalité constitue une "tête de turc" des néo-libéraux. Les politiques d'égalité des résultats sont jugées discriminatoires à rebours et inefficaces. Ainsi la politique américaine d'intégration scolaire a produit, selon Murray (43), l'exode des familles blanches vers les banlieues. La politique d'action positive dans le domaine de l'emploi se révèle, selon Beneton, "coûteuse (en temps, en argent) et a engendré un sentiment d'injustice chez ceux (hommes, Blancs) qui s'estiment victimes d'une discrimination à rebours contraire à l'égale protection des lois" (44). Pour Migué, les politiques d'action positive en matière de main-d'oeuvre féminine "gênent l'efficacité et enfreignent la liberté". La règle du salaire égal à travail égal est jugée comme "une aberration suprême" car dans "le marché l'écart s'explique par les différences de productivité ou, si l'on veut, par le choix des femmes elles-mêmes en matière de carrière" (45). Le reproche majeur fait à l'action positive est son intrusion dans les mécanismes naturels du marché par la pondération administrative et bureaucratique, la fixation de force de quota et le contingentement, ce qui provoque l'"action négative de l'action positive" et équivaut à l'imposition d'une taxe sur le travail des groupes à protéger.

> "On en arrive ainsi au paradoxe suivant. Par la politique du salaire égal à travail égal et par celle du salaire égal pour un travail de même valeur; l'une et l'autre constituant une taxe sur la main-d'oeuvre féminine, l'amélioration du sort d'une minorité de femmes s'obtient au prix de la détérioration des conditions du grand nombre de femmes. En moyenne la condition relative des femmes se détériore. L'effet global s'avère directement contraire à l'objectif poursuivi." (46)

Le développement des services sociaux publics a aussi des effets pervers sur l'économie en décourageant l'épargne et l'investissement et en réduisant la croissance économique.

Il faut rétablir la primauté de la justice productive sur la justice distributive car il faut d'abord produire la richesse si on veut la redistribuer comme l'illustre la métaphore du gâteau.

> "Le gâteau sort déjà tout découpé et il n'est pas découpé de la même manière selon qu'il est plus ou moins gros" (47).

Trop de redistribution peut bloquer le processus de production des richesses. Le déséquilibre entre les recettes et les dépenses de l'État oblige celui-ci à emprunter sur le marché des capitaux. L'importance de la demande de capitaux par l'État provoque la montée des taux d'intérêts, réduisant ainsi l'accès des entreprises au marché des capitaux, ce qui conduit à une diminution des investissements, provoquant une augmentation du chômage et le développement d'une économie parallèle ou illégale. D'une autre façon, la croissance rapide des dépenses sociales et des services sociaux publics s'est traduit par une augmentation d'une main-d'oeuvre dans des secteurs sociaux non productifs au détriment des secteurs sociaux productifs qui se voient privés de cette main-d'oeuvre et obligés de supporter cette croissance non productive. Il en résulte, pour le secteur productif, une baisse du taux de profit, ce qui conduit au désinvestissement et à la désindustrialisation (48).

La dynamique du développement économique se fonde, pour plusieurs néo-libéraux, sur la différenciation sociale, voire l'inégalité sociale. Il faut "accepter que des riches soient plus riches pour que des pauvres soient moins pauvres". L'enrichissement des riches favorise l'épargne et le comportement d'investissement qui, en augmentant la production des richesses, augmentent la part collective à redistribuer, et rend donc les pauvres moins pauvres. Cette promotion des investissements passe par une détaxation des entreprises et des revenus élevés. Il faut donc passer d'une économie de soutien à la demande à une économie de l'offre, i.e. vers la capitalisation et l'investissement du secteur productif.

> "Toute politique qui consiste à prendre au plus riche pour donner au plus démuni aboutit en réalité à rendre celui-ci plus pauvre: ce dernier perd alors davantage du fait de la diminution du produit social (qui résulte des effets négatifs que l'accroissement des prélèvements a sur

> l'épargne et les comportements d'investissement) qu'il ne gagne grâce à l'accroissement de sa part dans le produit global." (49).

2.1 Solutions néo-libérales

L'orientation néo-libérale ne se présente pas comme la négation pure de la politique sociale ou le chantre du darwinisme social comme le fait remarquer un des porte-parole de ce néo-libéralisme en France.

> "Si le lecteur s'attend à trouver ici une confirmation de quelques préjugés ambiants sur le libéralisme échevelé, les vertus de la jungle et la nécessité de supprimer la protection sociale, il est inutile qu'il aille plus loin. Les libéraux ne sont sauvages que dans la propagande de leurs adversaires." (50)

Contrairement aux libéraux classiques du XIXe s., les néo-libéraux ne réduisent pas le rôle de l'État à un rôle de "gendarme ou de veilleur de nuit". Ils reconnaissent un État de droit, garant des droits individuels et protecteur des libertés. La seule égalité reconnue, c'est l'égalité devant la loi. On applaudira à une mesure qui élimine toute forme de discrimination juridique et légale.

> "L'expérience de la 'Grande Société' plaide plutôt contre l'État interventionniste et en faveur de l'État libéral. L'État réformateur social s'est révélé brouillon et largement inefficace, mais l'autorité publique a permis des progrès importants en brisant les barrières qui empêchaient le jeu d'une libre compétition sociale. En supprimant toute discrimination juridique, les promoteurs de la 'Grande Société' ont éliminé une contradiction ancienne qui entachait la société américaine, contradiction entre ses principes libéraux et le statut discriminatoire imposé à sa minorité de couleur. Et ce faisant, ils ont également ouvert la voie à la promotion des Noirs." (51).

Cet État de droit se doit d'être décentralisé afin d'encourager la liberté de choix, les initiatives et les responsabilités locales. Ce mouvement de décentralisation doit se faire parallèlement à une révision du modèle de gestion étatique des services. Les néo-libéraux encouragent en outre une remise en question détaillée de la façon de produire les services et

de verser les prestations (52). Ils proposent l'assouplissement des modes de production pour accroître la productivité, le rationnement des effectifs, la modification des conditions de travail et du système rigide d'allocation du personnel, l'évaluation plus serrée des programmes et le resserrement de leurs critères d'admissibilité. Ils optent pour un "dégraissage" de l'État, une rationalisation et réorganisation des modes de gestion et de distribution (spécialisation des institutions) en plaidant pour que l'État "tienne compte davantage des principes économiques de base" (53), i.e. la rentabilité et l'efficacité économique et administrative.

> "Cette façon de voir les relations de travail a forcé les institutions à accroître les postes de façon à combler le manque de flexibilité dans la gestion du personnel. Le rapport masse salariale sur les services rendus à la pupulation s'est donc significativement accru et il y a eu gonflement des coûts sans augmentation correspondante des services... Se basent sur les principes selon lesquels on peut charger le produit offert à la population tout en assumant le service de base". (54)

Les néo-libéraux ont aussi tendance à préférer la stratégie des transferts sociaux à celle des services en espèces. Cela évite les effets pervers de la "jungle bureaucratique des services" et permet au consommateur de conserver sa liberté et sa responsabilité de choix du service désiré sur le marché privé. L'assurance privée est souvent privilégiée comme mode de couverture de risque car elle allie la protection et la liberté du consommateur, évitant, là aussi, les effets pervers de la bureaucratie étatique. L'État assure les programmes d'assistance pour les plus démunis mais de façon minimale et sélective afin de ne pas produire de désincitation au travail et de dépendance étatique.

L'État doit assurer le minimum nécessaire, i.e. un niveau de base de services jugés essentiels qui se doivent d'être minimals, i.e. nécessaires à la survie. On tient ici compte de la pauvreté absolue, des besoins basilaires univoques. On exigera que ce minimum soit un filet protecteur (safety net) qui ne met pas en cause les mécanismes ou les lois du marché. On y introduira le critère apte ou inapte au travail pour favoriser l'effort, l'initiative et le self-help. Ce minimum doit aussi obéir au principe de la moindre éligibilité (principle of lesser eligibility) : il est accordé seulement si le

bénéficiaire a utilisé toutes ses ressources disponibles; toutefois, ce minimum ne doit pas lui permettre d'être en meilleure position que celui qui n'est pas éligible à l'aide étatique.

Que sert de redistribuer aux riches, disent les néo-libéraux. Il faut questionner l'universalité des programmes sociaux et les réorienter de façon sélective auprès des populations spécifiques dont on peut connaître par le test des besoins ou des ressources (mean's test) les conditions réelles et la situation exacte du manque. La sélectivité, en modifiant soit les barèmes de prestations ou les critères d'admissibilité, permet de réduire la demande d'État en fonction de l'état vérifié des besoins sociaux, de faire des économies, d'éviter le gaspillage et les abus et d'assurer un contrôle plus strict des bénéficiaires.

L'objection de la stigmatisation des services sélectifs n'est pas retenue car elle renvoie, pour les néo-libéraux, à un fait de société et non à la sélectivité des services. Certains y reprochent la difficulté de son observation, de sa mesure ou de son évaluation car elle concerne des perceptions subjectives et exprime des sentiments vécus d'impuissance et de rejet (55). Pour certains, la stigmatisation viendrait plutôt de la gratuité étatique qui s'oppose aux droits naturels inscrits dans la logique du marché.

> "As we grow up, the most authentic rights we acquire and exercise are those we use in the roles of buyers and sellers in the market place. We do not have to be persuaded that we have rights to what we buy. The idea of paying through taxes or holding authentic claims by virtue of citizenship remains largely an intellectual concert of the social scientist and the socialist. For the majority the idea of participant citizenship in distributive processes outside the market place has very little meaning." (56).

La surutilisation des services publics peut être combattue par la tarification, i.e. l'introduction d'un système de paiement pour les services. Tout comme la sélectivité, la tarification permet d'augmenter les revenus, de réduire la "fausse" demande et de contrôler les abus. Elle donne à l'État des revenus additionnels pour financer de nouveaux services ou répondre à des besoins jugés prioritaires. Elle encourage la réalisation d'une allocation

rationnelle des ressources et réintroduit, dans la logique institutionnelle de l'État, les valeurs du marché. Elle encourage le consommateur à exprimer ses préférences car, pour un néo-libéral, ce que "les gens sont prêts à payer constitue le meilleur guide de ce qu'ils désirent réellement" (57).

> "In theory what people will pay is the best guide to what I buy really want, so the greatest satisfaction will be achieved if they are left to spend their own money on things they want to buy. Certain economic principles suggest that if the prices paid by individuals for goods and services reflect the cost to society of providing them, the resources available will be used in a way which must effectively matches people's preference." (58)

La tarification reste cependant, pour les néo-libéraux, une solution d'appoint car elle ne questionne pas la situation monopoliste des services publics et les critères administratifs et bureaucratiques d'attribution du besoin. Dans ce contexte, la privatisation des services, i.e. l'introduction de la logique du marché dans la production de biens publics, reste l'objectif premier des néo-libéraux car le marché privé, avec ses règles de concurrence et de profit, reste le meilleur garant de protection sociale. Le marché, en évitant les effets pervers du monopole étatique, assure, par le caractère décentralisé de son système de décisions, la réalisation des valeurs libérales qui ont nom : initiative (59), liberté, travail, individualisme.

> "Les politiques sociales ambitieuses négligent généralement les valeurs fondamentales de notre société occidentale : individualisme, sens de la famille, responsabilité personnelle, mérite, valeur du travail." (60)

La notion de privatisation, comme l'ont souligné Legrand et Robinson (61), est une notion complexe et polysémique. Elle renvoie généralement à un désengagement de l'État et son remplacement par le marché privé. Elle ne concerne pas la prise en charge des services par le secteur volontaire car le spécifique de la privatisation néo-libérale reste la réintroduction des mécanismes et de la logique du marché privé avec ses critères spécifiques (profit/concurrence/prix) dans le champ des services sociaux. Au sens restreint la privatisation des services sociaux signifie le recours à la sous-traitance privée sous forme de contrats avec le marché privé pour la

réalisation de certains services auxiliaires (gestion/entretien), assurés auparavant par l'État. Au sens large, elle signifie le transfert au secteur privé de la production ou du financement des services. Certains y incluent même la déréglementation étatique et l'élimination de toute forme de subsides gouvernementaux.

> "On devrait donc identifier tous les services du réseau hospitalier qui pourraient être confiés à l'entreprise privée et en faire l'objet le plus rapidement d'un système d'offre. La démonstration est faite très clairement aux États-Unis et dans certaines provinces canadiennes que le secteur privé pourrait fort bien développer des ressources très adéquates pour satisfaire une grande partie des besoins d'hébergement des personnes âgées et des malades chroniques." (62)

L'idéal demeure le remplacement des services étatiques monopolistes par des services produits par des entreprises à but lucratif qui opèrent dans un marché concurrentiel et compétitif avec un minimum de réglementation étatique. La privatisation est justifiée pour des raisons d'économie, de flexibilité, de liberté, de gestion plus efficiente et efficace car elle assure un plus grand choix au consommateur contrairement au secteur public jugé rigide, inefficace à cause d'une gestion bureaucratique et monopoliste. Les diverses mesures proposées par les néo-libéraux : décentralisation, rationalisation de la gestion publique, réduction de la protection sociale étatique à un minimum, sélection des bénéficiaires à partir d'un test des ressources, tarification et privatisation partielle ou totale, visent toutes à diminuer soit la demande ou l'offre d'État et à remplacer l'État de bien-être par une économie de bien-être.

2.2 Évaluation

L'analyse néo-libérale tire sa force de la critique de la rhétorique des arguments socio-institutionnels en mettant en doute la "validité automatique des solutions étatistes" (63). Elle a aussi montré que l'État n'était plus au-dessus de toute évaluation quant aux critères économiques d'efficacité, d'efficience, de productivité et d'optimalité. Elle a aussi permis la mise à jour, par l'analyse du marché politique, des intérêts catégoriels actifs dans les politiques publiques. Mais ses analyses accordent souvent une importance

démesurée aux variables bureaucratiques qui ne sont pas sans limites et varient selon les contextes. Elle donne parfois une vision réductrice de l'État et du social et reste peu attentive à montrer les effets pervers de ses propres propositions comme la sélectivité, la tarification ou la privatisation des services publics.

On peut s'interroger sur l'extrapolation du modèle de l'homo oeconomicus à des relations non marchandes. La prétention de ce modèle à l'universalité apparaît, sous bien des aspects, comme une tentative monopoliste dans le champ intellectuel. Ce modèle d'analyse est souvent amené à avoir un effet réducteur dans l'analyse des mécanismes proprement sociaux et politiques. On peut se questionner sur la validité d'appliquer les mêmes instruments d'analyse à la firme et à la bureaucratie puisque la bureaucratie produit des biens non marchands. Il paraît aussi douteux d'assimiler le pouvoir politique ou la bureaucratie, i.e. des organisations complexes aux comportements d'individus "impeccables, maximisateurs" et rationnels. Le "public choice" (64) tend à donner une capacité omnisciente aux administrateurs publics et un pouvoir de contrôle disproportionné par rapport à un pouvoir politique perçu comme ignorant et à des électeurs/contribuables définis comme passifs. La dynamique des relations semble autrement plus complexe. Le pouvoir "discrétionnaire des administrateurs est nécessairement limité par les autres protagonistes de la chose publique" (65). Le pouvoir politique est souvent amené à jouer un rôle plus actif que les gestionnaires publics, en particulier sur la question concernant l'utilisation du facteur travail, dont les décisions restent le produit de conflits et de négociations avec les syndicats d'employés de l'État (66).

> "Le défaut fondamental de l'hypothèse que les bureaux sont de simples monopoles, se trouve dans l'hypothèse symétrique que les autorités de tutelle sont complètement passives. Les politiciens désireux d'être réélus chercheront évidemment à exploiter leur position d'acheteurs uniques du produit du bureau." (67)

À lire les néo-libéraux, on garde l'impression que le rôle économique de l'État se réduit à la pression ou à la ponction fiscale et à ses effets désincitatifs. Tout se passe comme si l'économique était le champ de la production et le social celui de la répartition et de l'improductif comme le

suggère la métaphore du gâteau. Mais le secteur social est aussi un secteur productif, impliquant des investissements et de la main-d'oeuvre. Certains ont parlé d'un complexe socialo-industriel (engine of economic growth) (68). L'État est, par ses dépenses sociales, producteur de biens publics et "internalisateur des externalités". Il joue un rôle dans l'économie par l'utilisation de personnel de haute qualification et dans la demande de biens d'équipements. Les services sociaux fonctionnent comme socialisation des coûts pour l'entreprise et comme soutien à la demande solvable des travailleurs privés de revenus ou de travail.

La conception néo-libérale du minimum définit la pauvreté en termes absolus et méconnaît les liens multiples du sous-prolétariat au monde du travail. On y analyse la pauvreté comme un état de manque sans investiguer les conditions sociales et les causes sociales productrices de cette situation. Ceci mène à nier toute analyse sociale pour imposer un minimum où ne sont pas exclues les valeurs morales du travail et de l'effort.

Théoriquement, la sélectivité peut permettre une augmentation de ressources vers certains groupes-cibles mieux que ne le ferait une politique d'universalité pour ce même groupe-cible. Cet argument méconnaît la dynamique des choix publics qui risque d'orienter les ressources à la baisse pour ce groupe-cible car les contribuables, voteurs et payeurs, vont devenir réticents à payer pour des services dont ils ne sont pas directement bénéficiaires. Et qu'arrive-t-il pour ceux qui sont juste au-dessus des conditions d'éligibilité au service? On risque de retrouver l'effet pervers, dit de la "trappe de pauvreté". Ceux qui sont juste au-dessus se voient donc obligés de payer le coût du service, ce qui ne manquera pas de diminuer leur niveau de vie parfois en dessous de ceux qui ont été jugés éligibles par le test des ressources.

Sans entrer dans une discussion des effets stigmatisants et socialement humiliants des tests de ressources et du caractère souvent complexe et coûteux mais toujours tatillon de leur administration, signalons que plusieurs auteurs ont montré leur effet négatif dans l'utilisation des services, en particulier chez les plus pauvres qui ne sont pas familiers avec l'administration des services sociaux et ses formulaires. Le test des ressources est souvent inapproprié pour faire face à des besoins urgents et non prévus et peut, dans

certaines circonstances, fonctionner comme instrument de contrôle social dû à leur effet discriminatoire.

La tarification réduit non seulement les fausses demandes mais aussi les demandes légitimes. Plusieurs recherches ont souligné l'effet dissuasif de la tarification sur certaines catégories de clientèles, en particulier sur les groupes à faibles revenus et les personnes âgées. Beck (69), dans une étude sur le rôle du ticket modérateur pour les soins de santé en Saskatchewan, a estimé que la tarification avait réduit, chez les catégories socio-économiques pauvres, de près de 20% le niveau de la demande et de l'utilisation des services. La tarification ne produit pas toujours les résultats économiques escomptés, i.e. l'augmentation de revenu. Sa mise en application entraîne elle-même des coûts économiques et administratifs et peut aussi produire des effets pervers comme en Angleterre où l'introduction d'un tarif pour chaque prescription a conduit les médecins à prescrire plus de médicaments pour contrecarrer cette tarification (70). La tarification peut aussi augmenter les coûts en longue période en reportant la demande de services. Ainsi certains groupes dont la tarification a un effet dissuasif n'utiliseront le service que lorsque la situation sera plus détériorée, i.e. en situation d'urgence, ce qui impliquera la prestation de services plus coûteux. L'effet dissuasif de la tarification peut alors participer à l'inflation des dépenses sociales, en particulier dans le domaine médical. Parker, dans l'évaluation de la tarification dans les services sociaux, conclut que ce moyen reste un instrument incertain de politique sociale, qu'il renvoie à des objectifs contradictoires et que son effet est souvent annulé par les divers régimes d'exception.

> "Yet many of the existing, social service charges fail to achieve the results which are claimed. This is partly because too many thing sore expected of them at one, partly because of the contradictions and ambiguities which they embody (as in the case of exemptions) and partly, I suspect, because the symbolic purposes are crucial but not always acknowledged" (71).

La liberté du consommateur dans un marché auto-régulateur selon un mode rationnel d'allocation des ressources est souvent idéalisée car le consommateur est aussi dépendant des stratégies des producteurs de biens dans

un marché souvent segmenté et hiérarchisé comme l'a montré Galbraith pour les U.S.A. Tout compte fait, la liberté du citoyen/contribuable dans le marché politique vaut autant, sinon plus, que la liberté du consommateur dans le marché privé puisque contrairement au marché privé, les orientations du marché politique peuvent être débattues démocratiquement.

Les néo-libéraux, dans leur analyse du marché, soulignent peu les distorsions et les inégalités qu'il engendre, en particulier les coûts sociaux produits par les changements technologiques sur l'emploi. Il me semble important de décider si ces coûts doivent être exclusivement supportés par ceux qui les subissent, i.e. les groupes les plus vulnérables ou s'ils doivent être socialisés, i.e. assumés par l'ensemble de la collectivité, les entreprises et l'État. Il est aussi à prévoir que la privatisation des services sociaux peut amener à l'exploitation des clientèles plus vulnérables par des producteurs privés plus intéressés à maximiser leur profit qu'à produire des services socialement utiles. Cette privatisation risque de s'établir autour des risques les plus rentables pour l'entreprise privée qui refilerait à l'État ou à la famille la prise en charge des "mauvais" risques (72).

Ce scénario néo-libéral risque de produire une dualisation du système de protection sociale, i.e. un système de sécurité sociale privé et un système de sécurité d'existence public, i.e. un système privé pour ceux qui ont la capacité de payer et un système public sélectif pour les autres. On retrouverait institutionnalisées deux classes de citoyens : les plus intégrés au système productif, protégés par divers systèmes privés d'assurance sociale et de services, et une deuxième catégorie constituée de travailleurs précarisés, de personnes exclues du marché du travail, personnes âgées, familles monoparentales. Ce deuxième groupe n'aurait droit qu'aux services minimums dont l'accès s'établirait à partir d'un test des ressources ou des besoins; l'utilisation des services sociaux publics les identifierait comme marginaux ou pauvres, renforçant le sentiment d'exclusion, de stigmatisation et de discrimination sociale. Peut-on aller jusqu'à affirmer avec Jobert que cette nouvelle stratégie sociale correspond "aux nouvelles formes de segmentation sociale et de gestion différentielle de la force de travail" (73) dans la polarisation de deux catégories de travailleurs?

> "En octroyant des avantages différentiels pour le noyau dur de la main-d'oeuvre qui présente un caractère stratégique pour la production quitte à faire subir une surexploitation et une insécurité à terme aux travailleurs périphériques. Cette segmentation du marché du travail sera d'autant plus facile à gérer que seront faibles les charges obligatoires imposées aux entreprises et que l'État amortira les difficultés sociales des catégories les plus fragiles. La stratégie sociale esquissée par les nouveaux libéraux permettrait de gérer rationnellement cette gestion différentielle de la force de travail : l'État s'occuperait pour l'essentiel des catégories rejetées par la production" (74).

Il est aussi probable que, malgré le filet protecteur étatique minimum, une partie des "mauvais" risques doive être assumée par la famille. Cette domestication des services sociaux serait assumée en grande partie par les "travailleuses au foyer", ce qui renforcerait l'inégalité sociale car les familles pauvres seraient amenées à assumer elles-mêmes plus de risques que les autres qui pourraient avoir recours au marché des services privatisés.

> "Aboutit à protéger les faibles moins qu'il ne devrait et à profiter aux forts plus que l'équité ne l'exigerait" (75).

L'orientation néo-libérale veut restaurer les conditions du profit et de l'accumulation du capital. Certains comme Miller ont parlé de la "recapitalisation du capitalisme" (76) dans le développement de nouveaux marchés pour l'entreprise privée grâce à la réduction du secteur public. Ce gain direct pour le secteur privé ne serait pas sans effet sur l'affaiblissement du syndicalisme et la subordination du social à l'économique. Le choix de l'économie de marché et de la liberté, c'est le choix pour l'accentuation des tendances "naturelles" de l'économie de marché, la segmentation des marchés de travail et de l'emploi; c'est aussi l'abandon de la lutte pour l'égalité et l'acceptation des inégalités croissantes entre régions et groupes sociaux (77).

3. Mcdèle socio-communautaire

"Le seul remède aux maux de la démocratie est une dose supplémentaire de démocratie".
A.L. Smith

"Une association volontaire qui vise à donner à ses membres une prise en charge progressive de leur santé en offrant soit des services thérapeutiques, soit des structures de support et d'entraide et qui entend également assurer son autonomie de fonctionnement autant dans le choix de ses programmes d'intervention que dans l'aménagement de ses ressources".
A. Dumas, J. Lévesque

Construit autour d'une conception étatique de la solidarité et d'une définition professionnelle et institutionnelle des problèmes et des besoins, le modèle socio-institutionnel participe, selon l'orientation socio-communautaire, à la légitimation de l'emprise croissante de l'État sur la société. La crise de l'Évat-providence n'est donc pas ici d'abord fiscale mais politique. Le développement de l'État s'est fait au détriment de la société ou de la communauté puisque l'État a atteint une telle ampleur qui le rend contre-productif, désappropriant les individus et les communautés de leurs capacités sociales de solution des problèmes et d'innovation sociale.

L'analyse socio-communautaire s'organise autour de la différenciation/ opposition société ou communauté et État. La communauté y est définie comme une multitude de réseaux flexibles, décentralisés et informels d'aide et d'entraide sociale qui constituent les mécanismes premiers et naturels de protection sociale. Ils sont formés de personnes liées les unes aux autres par la parenté, l'affinité, la proximité géographique, le métier, le voisinage, l'amitié ou les loisirs, etc., ils "fabriquent" la vie communautaire dont le dynamisme réside alors dans la capacité de ces réseaux à se mobiliser pour assurer l'entraide, le secours ou le soutien lors de difficultés.

> "Il s'agit d'une entité collective et non d'un enchaînement de relations focalisées sur un individu donné, tous les membres d'un même réseau se connaissent les uns les autres. Il s'agit d'un regroupement 'naturel' d'individus, les liens unissant ces derniers étant de nature affective, positive ou négative plutôt que fonctionnelle. Il s'agit d'un ensemble dynamique et susceptible de fluctuer avec le temps en fonction des relations interpersonnelles qui se créent au gré des circonstances." (78)

Ces mécanismes naturels de protection et d'entraide sociale qui se confondent chez certains auteurs avec la notion de sociabilité restent vulnérables et fragiles. L'action sociale se doit, dans ce contexte, de soutenir et de renforcer ces réseaux informels et volontaires. Ce que ne réalisent ni l'institutionnalisation étatique des besoins sociaux, ni la professionnalisation des politiques sociales et des services sociaux.

Les fondements de la critique socio-communautaire se basent sur une conception de l'État, comme "instance formellement séparée de la société civile" (79). Le développement des services sociaux publics a accentué cette séparation et a favorisé l'émergence d'un État centralisé/centralisateur et bureaucratique. L'enchevêtrement d'institutions et de services gouvernementaux devient pour l'usager "ordinaire" inextricable et perd toute lisibilité. Cette bureaucratisation est devenue telle que l'"exercice autonome des droits" passe par la médiation institutionnelle étatique.

> "refoulées la société civile, ses régulations horizontales, ses solidarités informelles, derrière les grands appareils de régulation et de contrôle, professionnalisés, anonymes et marchands" (80).

Les politiques sociales et les services sociaux sont, dans ce raisonnement, l'expression et le moyen de la domination et du contrôle de l'État sur la société civile. Le social n'est plus le travail de la société sur elle-même mais le travail de l'État sur la société (81). On parlera de "technocratisation de la gestion du social" (82), identifiant le contrôle de l'État, exercé à partir d'une rationalité dénoncée comme positiviste, technique, scientifique et gestionnaire. Les relations entre l'État et la société civile sont pensées en termes de pouvoir souvent antagoniste dont le rapport est conçu comme un jeu à somme nulle (83).

> "L'État, en tant qu'instance formellement séparée de la société civile, doté d'institutions et de personnels propres nous impose sa nomenclature des mesures sociales (son mode de traitement des problèmes sociaux) selon les principes de rationalité et de réalité qui lui sont spécifiques" (84).

> "Opposition irréductible entre les politiques autoritaires de gestion du social et les pratiques conflictuelles des mouvements de base, des équipements sociaux et des ressources collectives." (85)

Certains vont jusqu'à penser le rapport État-société sur le mode du rapport capital-travail, transposant directement les catégories d'analyse d'un domaine à l'autre.

> "Oui, l'État donne et prend, concède et retire en la matière, tout comme le patronat pouvait le faire au début du siècle dans le domaine du travail salarié vis-à-vis la classe ouvrière". (86)

> "Un peu comme le propriétaire capitaliste des moyens de production par rapport au mouvement ouvrier et syndical, les appareils d'État sont partie, au pôle du quasi-propriétaire et du gestionnaire, du détenteur des ressources et des moyens financiers, à des luttes syndicales menées par des mouvements de base". (87)

L'action de l'État produit ou accélère dans la société ou la communauté un processus de destruction et de désorganisation du tissu social et communautaire. L'État désapproprie la communauté de ses propres capacités à s'auto-définir et à s'auto-développer car il y substitue une sociabilité artificielle aux réseaux spontanés d'action et d'organisation communautaire. Ainsi, selon Pitrou, la politique familiale de l'État français a contribué à "l'éclatement entre les générations et à l'intérieur des réseaux familiaux" (88).

> "Le processus circulaire se referme; le constat de la rupture présumée des liens familiaux engendre une série d'actions destinées à y pallier dans l'exercice de la vie quotidienne des familles ou des vieillards mais dont certaines à leur tour renforcent l'isolement ou l'éloignement" (89).

> "Effet d'une perte de socialité qu'ils contribuent en retour à accentuer par la rationalisation constante de la

> vie qui cherche à s'exprimer... Ainsi la bienveillance d'un pouvoir qui se préoccupe "scientifiquement" de nos existences renvoie à la soumission totale issue de la décomposition communautaire" (90).

En résumé, l'État y est défini comme séparé de la société civile, entretenant avec elle des rapports de pouvoir et de domination souvent de type conflictuel ou antagoniste dont les effets sont l'expropriation, la désappropriation des capacités sociales et la désorganisation du tissu social et communautaire.

Paradoxalement, la même théorie sociale de l'industrialisation qui, chez les socio-institutionnels, servait de justification à l'institutionnalisation des services sociaux est maintenant reprise pour la contester. La croissance des institutions productrices de services a atteint, selon Illich, un tel développement qu'elle génère une contre-productivité, i.e. que leurs effets secondaires non désirés et négatifs l'emportent sur les effets positifs attendus. Ces institutions, qui sont des réponses à des besoins réifiés, font partie intégrante d'un complexe socialo-industriel qui s'exerce au détriment de la production autonome, de l'initiative, de l'autonomie et de l'auto-détermination communautaire.

> "Dès que le mode hétéronome est privilégié au-delà d'un certain point, il s'établit un monopole radical sur le procédé de production dans son ensemble et dès lors, la croissance des inputs hétéronomes ne se traduit plus que par un déclin de la synergie productive. Cette synergie devient bientôt négative et aboutit à un phénomène paradoxal de contre-productivité qui se développe en boule de neige. Chaque institution produit plus de barrières à la réalisation de son objectif que de facilités pour l'atteindre. À chaque accroissement du produit correspond un éloignement du but qui déclenche un redoublement de l'effort... L'envahissement de la société par des externalités, la contre-productivité spécifique des institutions par les encombrements et la réduction à l'impuissance de l'être humain par l'impact contre-productif paradoxal du secteur hétéronome" (91).

A cette critique de l'étatisation et l'institutionnalisation des services sociaux s'articule une remise en question de leur professionnalisation. L'action ou la pratique professionnelle n'est plus

interprétée en termes de services mais est plutôt perçue comme un obstacle à une réponse adéquate aux besoins sociaux. La cible principale de la critique reste le modèle clinique avec sa démarche de diagnostic et de traitement qui met "la loupe" sur l'individu et ignore l'ensemble des autres facteurs sociaux. Ce regard clinique est parfois qualifié d'inquisiteur. Le modèle médical apparaît comme le prototype de cette domination professionnelle. On insiste sur la médicalisation de la vie sociale, pour exprimer cette dépendance de la société au pouvoir professionnel et médical. Certains vont jusqu'à parler d'un État thérapeutique où "la notion de santé a envahi le champ de la vie sociale pour devenir une référence totalisante". L'orientation socio-communautaire critique souvent de façon parallèle ou simultanée la médicalisation et la technocratisation du social afin d'indiquer et de faire ressortir le double processus étatique et professionnel "de contrôle de la société et de normalisation des comportements".

Traiter des droits en termes individuels et aider un individu en ne tenant pas compte de ses réseaux sociaux c'est, pour l'orientation socio-communautaire, renforcer la demande d'État et participer à affaiblir ce premier système de protection sociale qui a "naturellement les ressources, les capacités et les savoirs" pour résoudre ses problèmes. La pratique professionnelle dans sa démarche clinique, en particulier dans le traitement des cas individuels et dans la reconnaissance à des services personnalisés et individualisés, risque alors de déraciner l'individu ou d'affaiblir son réseau en développant une conception de l'individu en dehors de son milieu social et de son insertion sociale et communautaire.

> "La définition d'un problème en termes de risques ou de besoins tend en effet à occulter la situation globale des individus et des groupes qui en sont les supports. Ceci induit un triple mécanisme de segmentation, de sédimentation et de destruction des solidarités primaires" (92).

L'action ou l'intervention institutionnelle et professionnelle se présente comme un mécanisme d'aide parallèle voire concurrent aux réseaux naturels et informels d'entraide et de solidarité communautaire. Le professionnel tend à créer une dépendance à ses services et légitime cette dépendance à partir d'un savoir spécialisé et ésotérique. Ce savoir est jugé

étranger au milieu social et invalidant par rapport aux savoirs populaires et aux manières usuelles des membres de la communauté à résoudre spontanément leurs problèmes.

> "Dans une société organisée autour de ses salles d'hôpital... les remèdes de grand-mère sont dénigrés, abandonnés" (93).

3.1 Solutions communautaires

De ces critiques découle un scénario basé sur la désétatisation, la désinstitutionnalisation et la déprofessionnalisation des services sociaux qui viennent soutenir et dynamiser la solidarité locale et les réseaux volontaires d'aide et d'entraide communautaire. On parlera alors du versant instituant des politiques sociales et des services sociaux pour exprimer cette solidarité dynamique et active de la communauté.

> "On ne voit pas la multitude des dispositifs et interventions que les hommes se construisent (comment des forteresses) à l'intérieur de la société et qui les protègent contre l'insécurité et les aléas de toutes sortes, qu'il s'agisse de la création de groupes d'entraide, de caisses mutuelles, de pharmacies populaires, de bourses de travail, de coopératives ou d'autres formes d'auto-organisation. Ce sont autant de créations sociales visant à se prémunir contre l'insécurité. Il s'agit là, en fait, du versant des politiques sociales qu'on pourrait appeler le mouvement social-historique de prévoyance et de solidarité" (94).

L'autonomisation des individus et de la communauté passe par des services sociaux publics, décentralisés, intégrés et démocratiques qui exigent une restructuration du champ des services sociaux et une redéfinition des notions de services publics et de pratique professionnelle. L'État de bien-être se transforme en société de bien-être par "la densification de la société civile". On peut à cet égard parler d'écologie sociale, de préservation du milieu social naturel, du renforcement des traditions d'entraide, de valorisation de la culture populaire, bref l'amélioration de la qualité de la vie sociale et communautaire.

Pour l'orientation socio-communautaire, la sortie de l'alternative privatisation et étatisation passe par le développement d'une troisième voie entre l'institution d'État et le marché privé que certains nomment l'économie sociale (95) ou tiers secteurs (96) qui met en oeuvre la socialisation des services sociaux dans la communauté sans leur faire perdre leur caractère public. C'est la solidarité associative reconnue d'intérêt public, ou formulé autrement, c'est la privatisation moins le profit. Le mouvement associatif allant de la coopérative en passant par la mutuelle ou les groupes volontaires ou de base, sont jugés l'outil le plus fidèle aux besoins locaux émergents, diversifiés, variables et changeants. Ceci mène à redéfinir le droit social, différemment du droit étatique où des "segments de la société civile (groupe de voisinage, réseaux d'entraide, structures de prise en charge d'un service collectif, etc.) puissent être reconnus comme des sujets de droit et des instances productives d'un droit autonome par rapport à la loi d'essence étatique" (97). Nouveaux acteurs du social, ils sont la voie à la socialisation communautaire et à la reformulation des besoins sociaux.

> "L'une des tendances probables des politiques sociales serait la resocialisation, conçue comme le transfert de certaines responsabilités de protection de l'État aux associations ou groupements secondaires, aux collectivités restreintes ou aux familles... système de réciprocité constitué de contrats implicites de solidarité dont le sens s'affaiblit avec l'étatisation et la bureaucratisation" (98).

Cette désétatisation passe aussi par la désinstitutionnalisation et par l'"expérimentation sociale" où la société civile "se produit" elle-même grâce à l'innovation sociale et la spontanéité communautaire. Cette expérimentation sociale renvoie au développement d'espace de vie conviviale, au scénario de l'auto-production, du travail partagé. Cette auto-production se retrouve autant dans les réseaux de solidarité et d'entraide que dans les nouvelles entreprises communautaires dont la qualité de la vie et des relations a plus d'importance que la compétition, l'individualisme et le profit. On y redéfinit et renouvelle le militantisme dans une volonté de "reglobaliser une vie quotidienne et un style des rapports humains éclatés entre différents rôles sociaux que chaque individu ou groupe doit assumer" (99). Certains auteurs y ajoutent le côté passionnel de la "socialité faite de résistance au

pouvoir de la raison" (100) pour souligner ou stigmatiser le caractère artificiel de l'institution étatique.

On retrouve deux tendances dans le modèle socio-communautaire, une tendance davantage consensuelle et intégrationniste centrée sur le soutien aux réseaux sociaux, au renforcement des structures de solidarité et d'entraide et une autre davantage conflictuelle, centrée sur la mobilisation des groupes de base, en relation souvent antagoniste avec l'État. Chacune de ces deux tendances favorise la prise en charge communautaire, la déprofessionnalisation et la décentralisation avec l'objectif de travailler à changer l'environnement social et les conditions de vie par le contrôle des équipements sociaux collectifs.

Au modèle d'action professionnelle qualifiée de parcellaire, réparatrice et individualiste, on oppose un modèle d'action déprofessionnalisée, globale et préventive, centrée sur la promotion collective. On favorise le plus possible une pratique déprofessionnalisée par, pour et avec les membres de la communauté. On vise toujours à identifier les limites des interventions professionnelles pour affirmer les capacités individuelles et communautaires de prise en charge. La relation d'aide doit viser à "aider les aidants" (101), i.e. soutenir, renforcer les réseaux d'aide et d'entraide. Ce qui nécessite de nouvelles compétences pour l'intervenant. L'expérience, la sensibilité, l'intégrité, l'engagement et l'implication sociale ont plus d'importance que les connaissances scolaires, les qualifications professionnelles. L'intervention est plus conçue comme un art qu'une science et doit, quand elle s'exerce, construire des rapports d'égalité avec les membres de la communauté, veiller à diffuser, démocratiser son savoir plutôt qu'à l'imposer. Ceci oblige à redéfinir la notion d'usager car la relation entre le producteur de services et le bénéficiaire est amenée à se transformer. On parlera de réversibilité des rôles, de coproduction, de cogestion et d'auto-gestion des services, éliminant graduellement la notion de bénéficiaire qui devient partenaire actif tant dans la production que la gestion du service.

L'orientation socio-communautaire reprend à son compte l'exigence de services sociaux universels, accessibles et gratuits. Cet objectif se réalise par une décentralisation, proche des besoins vécus et exprimés qui permet

d'assurer des services visibles, humanisés, accessibles, intégrés, non stigmatisants, flexibles et débureaucratisés. Cette décentralisation passe par un renouvellement de la démocratie locale. La participation devient alors un thème central pour l'orientation socio-communautaire. Étant l'expression de l'initiative communautaire, la participation en est la solidarité dynamique et doit se réaliser à tous les niveaux de la planification, de l'organisation et de la distribution des services. Elle doit rester vigilante vis-à-vis toute bureaucratisation ou usurpation du pouvoir par les administrateurs, professionnels ou permanents. L'élargissement de l'espace démocratique local est donc une condition essentielle à cette prise en charge volontaire et collective.

En résumé, l'orientation communautaire se constitue et se construit à partir d'une conception des besoins et des problèmes qui prend sa source dans le rapport de l'individu à son environnement social et communautaire dont le système de protection sociale est d'abord constitué de ses réseaux informels et volontaires d'aide et d'entraide. Les services sociaux se doivent, plutôt que de remplacer ce système d'aide, de le renforcer et le soutenir afin d'augmenter la solidarité active et dynamique de la communauté. Certaines valeurs comme celles de prise en charge, d'autonomie et de responsabilité communautaire deviennent motrices d'une action décentralisée et déprofessionnalisée. Cette éthique sociale et communautaire où la coopération remplace la compétition, exige selon certains "une révolution des représentations politiques et juridiques" et une reconceptualisation des besoins sociaux et de solidarité. Certains, pour la justifier ou l'analyser, ont parlé d'une nouvelle culture politique et d'une nouvelle éthique propre aux sociétés post-industrielles.

> "Critique des technologies centralisatrices de gestion, valorisation du changement social par le bas, développement du thème de l'expérimentation; émergence d'une nouvelle culture politique" (102).

3.2 Évaluation

L'orientation socio-communautaire renouvelle par certains côtés l'orientation socio-étatique en réaffirmant des dimensions méconnues par cette dernière comme la participation, le rôle des usagers comme acteurs des

politiques sociales et comme coproducteurs des services. Elle a aussi le mérite de réaffirmer le social dans les politiques sociales, de questionner la conception étatique de la solidarité, de découvrir la réalité du réseau social et de promouvoir un élargissement de l'espace démocratique. Elle prête flanc à plusieurs critiques dans sa conception et représentation de la communauté et de l'État et de leur relation. Elle risque en outre de produire des effets contre-productifs dans une corporatisation du social et dans la mise en place de nouveaux mécanismes de contrôle social.

La dichotomisation entre l'État et la société ou la communauté tient souvent dans le raisonnement socio-communautaire du postulat. On fait peu ressortir les liens de dépendance multiple entre l'État et la société civile. On peut objecter que l'interdépendance entre le social et le politique est plus perceptible que l'indépendance et que leurs frontières restent souvent perméables. Ainsi plusieurs réseaux volontaires proviennent de l'initiative d'agents de l'État et persistent grâce au financement étatique. On peut légitimement se demander si cette solidarité volontaire est détruite ou produite par l'État. Dans certains cas, ces groupes volontaires sont des éléments quasi intégrés de la bureaucratie publique.

> "Si elle remplit une fonction symbolique évidente, cette représentation est illusoire. État et société civile ne constituent pas deux sphères séparées mais étroitement imbriquées : l'État est traversé de part en part par la société civile et la société civile est modelée par l'État; la société civile ne peut pas être pensée en soi que l'État ne peut être prise comme entité autonome. L'espace social est un même si les positions en son sein sont différenciées par le jeu de la division du travail et des fonctions" (103).

L'orientation socio-communautaire véhicule souvent une conception homogénéisante de la communauté qui est plus traversée par des réseaux de solidarité que par des conflits. Si on aborde la question des conflits, c'est toujours avec des agents ou groupes à l'extérieur de la communauté elle-même, habituellement l'État et ses appareils. On se retrouve devant une vision organiciste (104) de la vie sociale dans un projet d'intégration, d'unification, de construction d'une "éco-société". Cette conception

organique de la communauté présuppose que tous et chacun sont intégrés dans un réseau informel ou volontaire d'aide et d'entraide ou sinon doivent s'intégrer et être intégrés. Cette orientation, dans sa visée de renforcer la solidarité locale, renforce certaines normes sociales de vie communautaire et participe à la production de nouveaux critères de pathologie ou de déviance. L'individu conforme devient alors l'individu socialisé, participant. Les nouveaux déviants deviennent ceux qui refusent de participer au jeu social et communautaire, qui transgressent les normes de la communauté ou qui refusent d'en reconnaître la légitimité car cette socialité locale, faite d'entraide et de solidarité, est aussi faite de normes, de contraintes et de sanctions informelles. Que l'on songe à ceux ou celles qui ne se comportent pas selon les normes acceptées dans la communauté, i.e. qui n'envoient pas régulièrement leurs enfants à l'école, qui ne payent pas leur loyer, qui s'habillent de façon non conventionnelle ou qui sont étiquetés comme délinquants, ivrognes, "parents abusifs", etc. dans leur famille ou leur quartier. L'intervention au niveau local et ses liens directs avec les réseaux primaires peuvent aussi fonctionner comme une entreprise de quadrillage social où les services sociaux publics auraient droit de regard jusque dans la vie privée, i.e. jusqu'à l'intérieur des réseaux primaires et informels. L'approche globale et préventive fonctionnerait, dans ce contexte, comme un mécanisme de régulation et de contrôle social.

La remise en question du pouvoir professionnel m'apparaît décapante par rapport à la rhétorique que les agents professionnels développent sur eux-mêmes. Mais la critique du rationalisme étatique et professionnel risque d'alimenter un ethnocentrisme et un localisme anti-étatique voire anti-scientifique. Tout ce qui est étranger, rationnel, formel, technique, organisé risque d'être rejeté; le social de se réduire au localisme, de renforcer un système de normes traditionnelles, naturalisées en termes de besoin sous le prétexte de préservation des traditions communautaires ou populaires : l'opposition du savoir populaire au savoir scientifique garde une connotation populiste. On a souvent de la difficulté à mesurer si ce nouveau système de valeurs communautaires renvoie à des valeurs post-industrielles ou pré-industrielles, bref s'il exprime des valeurs conservatrices ou progressistes (105).

Construire un droit social en dehors d'un droit étatique, c'est peut-être légitimiser une corporatisation ou balkanisation de la société. Les services et les ressources publics produits et distribués dans la communauté seront probablement décidés à partir de l'état des rapports de force à l'intérieur des groupes ou des réseaux communautaires. Cette compétition de ressources au niveau local risque de favoriser les groupes plus riches en capital de relations sociales et de ressources organisationnelles. Les groupes ou individus les plus démunis en ressources sociales risquent d'être désavantagés dans cette compétition communautaire dite démocratique.

> "Result in heightened competition for available services. In that competition the poors are unlikely to fare as well as the middle class." (106)
>
> "Dans le fait que les plus pauvres sur le plan économique, de même que ceux qui sont les moins intégrés socialement et culturellement, ne disposent ni des ressources, ni des forces, ni du pouvoir individuel et collectif leur permettant de gagner accès à la distribution même s'ils sont nombreux et constituent, en théorie, le public cible d'un ensemble de mesures sociales" (107).
>
> "Qui profite le plus de l'intervention de l'État est la classe moyenne au niveau local et les pauvres au niveau central." (108)

Cette auto-organisation de la société passe alors par "l'organisation sous la forme associative de l'ensemble de ceux qui revendiquent la reconnaissance de leur particularité" (109). On se retrouverait devant une légitimation de pouvoirs locaux sociaux basée sur ces particularismes. Le corporatisme d'hier qui visait à intégrer à l'État les groupes sociaux serait remplacé par celui qui veut dissoudre l'État dans la société ou dans la communauté de groupes sociaux auto-organisés.

A trop vouloir sortir la démocratie de l'État et la réapproprier dans la communauté, on produit une dépolitisation du social, en excluant le social du champ des débats politiques. On favorise une division sociale des pouvoirs, i.e. un espace public à deux niveaux ("high et low politics") : un public étatique, centralisé, monopolisant les secteurs stratégiques et névralgiques (relations internationales, armée, économie) et un public désétatisé, diversifié, social, local, i.e. relégué dans le champ et la hiérarchie des pouvoirs (110).

> "Se résigner à un partage du pouvoir inégal : à la bourgeoisie le capital, le vrai pouvoir, aux classes moyennes et aux salariés des espaces de liberté qu'on essaie de sublimer en présentant l'expérimentation sociale comme nouvelle, romantique, propre, joueuse, fétarde." (111)

Ce courant "décentralisateur associationniste", dans son instance à revendiquer une justice commutative et à rejeter toute standardisation nationale, produit une inégalité de fait en encourageant une production et une distribution des services différenciés entre les groupes et les régions. La nécessité d'une réponse flexible, diversifiée aux besoins spécifiques de la communauté implique que certains besoins ou risques seront répondus différemment, à des degrés différents selon les divers choix communautaires décentralisés. Ce choix dépendra de la compétition dite démocratique entre les divers groupes volontaires locaux d'où des différences de services, pas toujours justifiables pour un même besoin entre les communautés (112).

Il reste difficile de trancher si la déprofessionnalisation ne renvoie pas à une déqualification, si la solidarité communautaire n'est pas une version moderne de l'idée victorienne de self-help et si la spatialisation des problèmes n'est pas une négation du caractère structurel des problèmes, si le désir de faire du quotidien un mode de vie voire une esthétique n'est pas une défense de la morale de groupes sociaux spécifiques, si les exigences de décentralisation ne renforcent l'inégalité sociale, si la reprise en main des services sociaux par la communauté et les réseaux informels n'est pas une redomestication élargie des services sociaux et finalement si ce projet communautaire ne risque pas de fonctionner finalement comme une mesure d'économie budgétaire et de permettre à l'État de se déresponsabiliser des problèmes sociaux.

Tout comme les néo-libéraux, les socio-communautaires définissent l'État comme bureaucratique, coercitif et inefficace et réinterprètent l'institutionnalisation des politiques sociales en termes d'effets pervers et contre-productifs non plus dans le marché mais dans la société et la communauté. L'antinomie que les néo-libéraux établissent entre l'État et le marché est reprise/transposée pour les socio-communautaires entre l'État et la société. Les relations sont perçues comme quasi-antagonistes selon un rapport de domination et d'expropriation. En remplaçant le marché par la communauté

ou inversement, on se retrouve devant deux discours homologues. Comme les problèmes sont tout entiers dans l'État, alors la solution se trouvera toute entière dans la communauté ou le marché. Ces similitudes ne doivent pas masquer les divergences. Contrairement aux néo-libéraux où l'État est censé empêcher l'expression de l'individualisme et la liberté en favorisant un collectivisme contre-productif, les socio-communautaires jugent l'État comme favorable à un individualisme contre-productif pour la vie communautaire et les réseaux d'aide et d'entraide non marchands (113).

On se retrouve alors devant trois modèles (114) ou orientations concurrentes (1) modèle socio-étatique, 2) modèle néo-libéral, 3) modèle socio- communautaire), qui conceptualisent différemment les relations entre l'État, l'individu et la société, ou la communauté. Elles fonctionnent, pour reprendre l'expression d'Herpin, comme des "machines de guerre" (115) dans ce qu'elles renvoient à des luttes idéologiques et symboliques tentant d'accréditer leur perception comme la représentation légitime des politiques sociales et des services sociaux. Chaque orientation énonce des manières divergentes de percevoir les problèmes, de répondre aux besoins et donne des interprétations opposées du rôle des politiques sociales selon des systèmes de valeurs différents. Chacune retrouve dans la solution de l'autre la cause des problèmes qu'il lui faut résoudre. Nous avons tenté de systématiser les trois modèles sous forme de tableau à partir de dimensions qui nous semblent révélatrices de leurs différences.

TABLEAU I : MODÈLES DES SERVICES SOCIAUX

	Socio-institutionnel	Néo-libéral	Socio-communautaire
1. Services publics	Universels et étatiques (services sociaux et transferts)	Filet de secours et sélectif (minimum) apte-inapte	Universel et public non gouvernemental réseaux d'associations volontaires
2. Bénéficiaires	Usagers et droit social-citoyens	Consommateurs	Coproducteurs et droit social
3. Qualité des services	Professionnels et accessibles	Libre choix et efficaces	Déprofessionnalisés et auto/cogérés
4. Éthique	Service	Profit	Entraide
5. Interprétation politiques sociales	Institutionnalisation besoins sociaux	Analyse économique de la bureaucratie	Institués/instituants : appareil État/réseaux sociaux
6. État	État interventionniste	État de droit	État social
7. Économie	Économie publique (biens publics et besoins socialement reconnus)	Économie privée (demande)	Économie sociale (besoins sociaux)
8. Valeurs	Égalité/progrès	Liberté de choix/individualisme	Solidarité/participation
9. Rationalité	Rationalité juridique et politique	Rationalité utilitaire et économique	Rationalité sociale et écologique
10. Démocratie	Représentative	Marché électoral	Participation/directe/sociale
11. Égalité	Égalité des chances/des résultats	Égalité juridique et civique	Égalité dans la différence
12. Bien-être	Par l'État	Par le marché	Par la communauté/société : réseaux sociaux
13. Justice	Distributive	Productive	Commutative
14. Effets pervers	Centralisme Étatisme	Commercialisme	Localisme-ethnocentrisme

On peut objecter à cette construction son caractère abstrait et artificiel puisque les politiques sociales, comme toute politique publique, s'établissent à partir d'un espace de choix restreints en relation de continuité avec les choix antérieurs. Comme le note Lindblom (116), les décisions se font de façon "incrémentaliste" à partir d'une rationalité limitée selon un processus ad hoc non planifié, fait d'essais et d'erreurs, i.e. comme une "marche au hasard" (117) plutôt qu'à partir de choix idéologiques fondamentaux. On peut aussi ajouter que l'État, le marché et la communauté ou les associations volontaires ne se présentent pas comme trois formes opposées et concurrentes de protection sociale mais plutôt comme trois modes interdépendants et différenciés, résultant de l'évolution du système de bien-être. Ces trois orientations traduiraient plutôt le caractère pluraliste de notre système de protection sociale, constitué de services sociaux étatiques, privés et volontaires. On peut à cet égard parler d'une économie mixte des services sociaux où son financement peut être alternativement public, privé ou mixte et sa production publique, privée, volontaire ou informelle (118).

Il faut, me semble-t-il, plutôt s'interroger sur la répartition des pouvoirs et des ressources entre l'État, le marché et la communauté que sur leur interdépendance fonctionnelle. Toute la question réside dans la proportion des ressources allouées et contrôlées par chacune de ces instances et la réponse variera selon les orientations idéologiques et les intérêts en cause. Toute décision qui modifie l'équilibre relatif entre le privé et le public, le marché, et la communauté et l'État, implique un réaménagement des rapports des forces sociales et politiques et une réorganisation des dispositifs de protection sociale.

Réduire la question des services sociaux à un choix de rationalité limitée et à une division sociale fonctionnelle c'est, me semble-t-il, faire passer un choix idéologique pour un choix rationnel et technique, c'est aussi méconnaître le rôle des valeurs dans le processus de décision. La polarisation du débat par les néo-libéraux et les socio-communautaires traduit une remise en cause de la légitimité de l'État au niveau économique et social et amplifie ce que certains ont nommé le "nouveau pessimisme" (119) vis-à-vis l'État. Ces deux orientations constituent de plus en plus les nouveaux

référents qui influenceront sur les pratiques et les représentations. Elles constitueront probablement l'espace idéologique des années à venir. Leur rôle primordial se trouvera peut-être plus dans leur fonction socialisatrice que leur fonction décisionnelle pour reprendre les notions de Joubert, car c'est peut-être d'abord au niveau des "attitudes des divers agents sociaux et non dans le détail des décisions administratives" (120) qu'il faut d'abord chercher les effets majeurs des orientations.

On ne peut statuer sur les mérites respectifs des formes étatiques, privées ou communautaires sans remettre la question de l'égalité au coeur du débat sur la politique sociale. Cette analyse plaiderait pour l'introduction dans l'agenda politique des questions de démocratie, d'égalité et de justice distributive même si la crise de gouvernabilité de nos démocraties parlementaires (121) laisse croire que la réforme majeure de l'État prendra une direction plus organisationnelle que sociale. Tout semble indiquer qu'au nom de l'économie, de la flexibilité, de l'innovation et de l'efficacité, on débatte plus de décentralisation que d'égalité, de participation que de démocratie, d'accessibilité que de justice, du règlement que de loi, bref que la discussion des moyens laisse de côté ou oublie la discussion sur les fins.

NOTES

(1) Le choix entre les transferts sociaux et les services en espèces reste très controversé dans la littérature : McConnel, S.R., Kasschau, P.L. "Income versus in Kind Services for the Elderly : Decision Makers' Preference", Social Service Review, June 1977, p. 337-356.

(2) Wilensky, H., Lebeaux, C. Industrial Society and Social Welfare, Free Press, 1965; Pinker, R., Social Theory and Social Policy, Hernemann, Londres, 1971; Guest, D., The Emergence of Social Security in Canada, Univ. of British Columbia Press, Vancouver, 1980.

(3) "Conception fonctionnelle, dans la mesure où elle abandonne la structure par risques pour une structure fondée sur la nature des besoins de protection sociale". Perrin, G. "Rationalisation et humanisation, deux objectifs prioritaires pour une réforme de la sécurité sociale", Travail et société, vol. 6, no 4, p. 420.

(4) Idem, p. 420.

(5) Titmuss, R., Essays on the Welfare State, Allen and Unwin, Londres, 1963, p. 8-9.

(6) Donzelot, J., L'invention du social, Fayard, Paris, 1984; Grawitz, M., Leca, J., Traité de science politique, T.IV, P.U.F., Paris, 1985.

(7) Ewald, F., L'État providence, Grasset, Paris, 1986, p. 226.

(8) Marshall, T.H., Class, Citizenship and Social Development, Double Day, N.Y., 1964.

(9) Op. cit., p. 56.

(10) Grawitz, M., op. cit., p. 316.

(11) Jobert, B., Le social en plan, Eds. Ouvrière, Paris, 1981, p. 57.

(12) Briggs, A., "The Welfare State in Historical Perspective", European Journal of Sociology, vol. 2, p. 228.

(13) Wilding, P., "The Evolution of Social Administration", Approaches to Welfare, Bean, Ph., McPherson, S., Roulledge & Fegas, Boston, p. 6.

(14) King, A., "The Political Consequences of the Welfare State", Spiro, S. (ed.), Evaluating the Welfare State, Academic Press, N.Y., 1983, p. 9.

(15) Titmuss, R., op. cit.

(16) Shaley, M., "Class Politics and the Western Welfare State", Spiro, op. cit.

(17) Titmuss, R., Commitment to Welfare, Allen-Unwin, Londres, 1968, p. 134.

(18) Reddin, M., "Universality versus Selectivity", Political Quaterly, vol. 40, no 1, janv. 69, p. 12-22; Davies, B., Universality, Selectivity and Effectiveness in Social Policy, Hernemann, Londres, 1978.

(19) Ryan, W., Blaming the Victim, Random Huse, N.Y., 1976; "If men are treated as a burden to others - if this is the role expected of them - then, in time, they will behave as a burdern", Titmuss, op. cit., p. 26.

(20) Reisman, D.A., Welfare and Society, Hernemann, London, 1977, p. 45.

(21) Titmuss, op. cit., p. 134.

(22) Certains comme George différencient ce minimun selon trois dimensions : l'input, l'output et les finalités : "The concept of minimum standards has three separate but related meanings : Input, Output and Outcomes. Input refers to the standard of service provision i.e. the member of doctors, teachers, social workers, etc. per 1000, population; the number of maternity hospital beds, residential places for the elderby etc. per 1000 of the specific population; ans so on. Output refers to the specific results of service i.e. reductions of general of infant mortality rates, reduction in illeteracy or increase in the number of pupils passing certain examinations, reduction in the number of children in care of local authorities, reduction inover crowding, ensuring that no one has an income below the supplementary benefit level and so on. Outcome refers to the general and non-specific results of service i.e. the creation of healther; better educated and more humane society". George, V., op. cit., p. 18.

(23) Flora, P., Heidenheimer, A., The Development of Welfare States in Europe and America, p. 31. L'égalité des chances agit davantage sur les individus vis-à-vis le marché pour leur assurer une protection minimum et l'égalité des résultats agit plus sur les règles du marché pour assurer l'égalité minimum. Greff, X., La politique sociale, P.U.F.. Paris, 1981.

(24) Shaley, M., op. cit., p. 35.

(25) La critique néo-libérale n'est pas monolithique et est traversée de positions contradictoires. Nous ne visons pas à présenter l'ensemble des thèses et positions mais plutôt celles qui concernent plus directement les politiques sociales et les services sociaux en essayant de cerner les positions médianes (éliminant anarcho-capitalisme et néo-conservatisme anti-étatique).

(26) "La notion de comportement rationnel implique la maximisation cohérente d'une fonction bien ordonnée telle que la fonction d'utilité ou celle de profit". Pour les néo-libéraux, cette théorie de la maximisation de l'utilité permet de rendre compte d'un ensemble diversifié de comportements allant de la famille à l'éducation et la délinquance; La nouvelle économie libérale, Merdinger, C. (ed.). P.F.N.S.P., 1983; Lepage, H., Demain le capitalisme, Livre de Poche, Paris, 1978, p. 183-191.

(27) Fourçans, A., Sauver l'économie, Calman-Levy, Paris, 1978, p. 157.

(28) Buchanam, J., "Why does Government Grow", cité dans Merdinger, op. cit.

(29) Lepage, H., op. cit., p. 208-209.

(30) Blais, A., "Le public choix et la croissance de l'État", Revue canadienne de science politique, XV, 4, déc., p. 78, vol. 14, no 4, déc. 1982, p. 783-807 et Lepage, H., op. cit.

(31) Niskanen, W.A., Bureaucracy and Representative Government, Aldine, Chicago, 1971, p. 38-39.

(32) Lepage, H., op. cit., p. 205.

(33) Seldom, A., Charge, Temple Smith, 1977, p. 30.

(34) Friedman, M. et R., La liberté du choix, Belfond, Paris, 1980.

(35) Breton, A., Economic Theory of Representative Government, MacMillan, N.Y., 1974.

(36) Pomian, K., "La crise de l'avenir", Le Débat, déc. 1980, no 7, p. 6-7.

(37) Beneton, Ph., Le fléau du bien, Laffont, Paris, 1983.

(38) Kristol, I., "Welfare : The Best of Intentions, the Worst of Results", Perspectives on Social Welfare, Weinberger (ed.), MacMillan, N.Y., 1974.

(39) Migue, J.L., "L'action négative de l'action positive", Le Devoir.

(40) Kristol, I., op. cit., p. 241 et Beneton, Ph., op. cit.

(41) Glazer, N., "The limits of social policy", in Weinberger, op. cit., p. 256.

(42) Hirschman, A., "États-Unis : crise de système ou douleurs de croissance?", Le Débat, déc. 1980, no 7, p. 61.

(43) Murray, C., Loosing Ground, American Social Policy : 1950-1980, Basic Book, N.Y., 1984.

(44) Beneton, Ph., L'évolution des objectifs de la politique sociale américaine (1960-1980), Travail et Société, p. 429.

(45) Migué, op. cit.

(46) Idem.

(47) Stoleru, L., L'équilibre et la croissance économique, Dunod, Paris, 1978, p. 26.

(48) Bacon, R., Eltis, W., Britain's economic problem : Too few producers, MacMillan, London, 1976.

(49) Delcourt, J., "Crise ou mutation", Girod, R., Laubier, P., La politique sociale dans les pays occidentaux, Réalités sociales, Lausanne, 1982, p. 43.

(50) Sorman, G., La politique sociale libérale, Droit social, no 2, fév. 1986, p. 83. Beaucoup d'auteurs dans leur présentation des thèses du néo-libéralisme les identifient à celles du libéralisme du 19e siècle et de ce procédé polémique, caractérisent le néo-libéralisme de réactionnaire. Ce procédé polémique méconnaît les particularités de ce néo-libéralisme qui accorde un rôle spécifique au marché et à l'État dans le champ social.

(51) Beneton, Ph., Le fléau du bien, op. cit., p. 24.

(52) Castonguay, C., Programmes sociaux et universalité, Options Politiques, juillet 1985.

(53) Op. cit.

(54) Op. cit.

(55) Certains comme Klein parlent, à propos de la stigmatisation, de "phlogiston of social theory". Klein, R. (ed.). Inflation and Priorities. Centre for Studies in Social Policy, 1975.

(56) Pinker, R., Social Theory and Social Policy, Hernemann, Londres, 1971, p. 141.

(57) Stewart, M., "Issues in pricing policy". Pricing the social services, Social Science Research Council, 1980, p. 16.

(58) Idem.

(59) C'est dans ce contexte que la charité ou la philanthropie sont valorisées comme mécanismes d'aide car elles permettent d'exprimer ce complexe de valeurs. Beneton, Ph., op. cit.

(60) Sorman, op. cit.

(61) Le Grand, J., Robinson, R., "Introduction", in Privatisation and the Welfare State, Le Grand, J., Robinson, R. (eds.), Allen-Unwin, Londres, 1984.

(62) Castonguay, C., op. cit.

(63) Tartarin, R., La théorie économique de la bureaucratie, dans Merdinger, op. cit., p. 251.

(64) Walker, A., Social Planning, Blackwell, Oxford, 1984.

(65) Tartarin, R., op. cit., p. 224.

(66) Meltzer, A., "A rational theory of the size government", Journal of Political Economy, cité dans Merdinger, op. cit., p. 245.

(67) Idem, p. 224.

(68) Le Grand, op. cit.

(69) Beck, R., "The Effects of Copayment on the Poor", Journal of Human Resources, vol. 9, no 1, 1974, p. 129-142.

(70) Parker, R., "Charging for the Social Services", Journal of Social Policy, vol. 5, no 4, oct. 76, p. 359-373.

(71) Idem.

(72) La question des services privés reste encore un objet de vives controverses. Une recherche récente aux États-Unis sur la comparaison de la performance économique d'hopitaux privés à but lucratif et non lucratif remet en question la supériorité productive des hopitaux à but lucratif. Watt, I.M. et al, "The comparative economic performace of investor-owned chain and not-for-profit hospitals". The New England Journal of Medicine, vol. 314, no 2, janv. 86, p. 89-96.

(73) Jobert, op. cit.

(74) Idem.

(75) Mine, A., "France : l'inéluctable réforme du régime social?" Le Débat, no 7, 1980, p. 66.

(76) Miller, S.M., "The Recapitalization of Capitalism", International Journal of Urban and Regional Research, vol. 2, no 2, 1978 et Jobert, op. cit.

(77) Delcourt, J., op. cit.

(78) Brodeur, C., Rousseau, R., L'intervention de réseaux, France-Amérique, Montréal, 1984 et Social Workers, their Role and tasks, National Institute for Social Work, Bedford Square Press, 1982.

(79) Grell, P., "Espace et séquences de vie : à propos d'une recherche en cours sur le chômage", Les stratégies de refus, Bellemare, D., St-Pierre (ed.), St-Martin, Montréal, 1984, p. 143.

(80) Courtois, G., "Élargissement ou dispersion du travail social", Pour, nov.-déc. 1985, p. 5.

(81) Castel, R., La gestion des risques, Minuit, Paris, 1983.

(82) Renaud, G., À l'ombre du rationalisme, St-Martin, Montréal, 1983.

(83) "Un jeu à somme nulle est un jeu pour lequel la somme algébrique des gains des participants est nulle (les gains de l'un correspondent exactement aux pertes de l'autre)", Dahrendorf, op. cit., p. 21.

(84) Grell, op. cit., p. 143.

(85) Maheu, L., "Les mouvements de base et la lutte contre l'appropriation étatique du tissu social", Sociologie et Sociétés, vol. XV, no 1, avril 1983, p. 82.

(86) Grell, op. cit., p. 144.

(87) Maheu, L., op. cit., p. 85-86.

(88) Pitrou, A., Vivre sans famille?, Privat, Paris, 1978, p. 10.

(89) Idem.

(90) Renaud, G., op. cit., p. 204 et 214.

(91) Illich, I., La nemesis medical, Seuil, Paris, 1975, p. 135-36.

(92) Grawitz, M., op. cit., p. 327.

(93) Illich, op. cit.

(94) Grell, op. cit., p. 146.

(95) "L'économie sociale regroupe les entreprises ou organismes qui produisent des biens ou services appartenant à un ensemble d'agents (principe du self-help) organisés en mouvement, appliquant le principe de la gestion démocratique... affirmant leur autonomie vis-à-vis l'État." Boursier, E., L'économie sociale, Chronique sociale, Lyon, 1984, p. 36 et Fournier, S., Questiaux, N., Le pouvoir du social, P.U.F., Paris, 1979.

(96) Gagnon, G., "Autogestion", Possibles, vol. 10, nos 3/4, été 1986, p. 11.

(97) Rosanvallon, P., La crise de l'État-providence, Seuil, Paris, 1981, p. 117. Voir aussi Commaille, J., "D'une sociologie de la famille à une sociologie du droit", Sociologies et Sociétés, vol. XVIII, no 1, avril 86.

(98) Perrin, G., op. cit., p. 424.

(99) Sur l'État, p. 237.

(100) Renaud, op. cit.

(101) Guay, J., L'intervenant professionnel face à l'aide naturelle, Morin éd., Chicoutimi, 1984. Guay, J., Lapointe, Y., Document d'initiation aux types d'intervention communautaire, Centre de recherche sur les services communautaires, nov. 85.

(102) Rosanvallon, op. cit., p. 132.

(103) Karret-Knigel, B., L'État et la démocratie, Docu. française, Paris, 1986, p. 177.

(104) Bouvier, M., L'État sans politique, L.G.D.J., Paris, 1986.

(105) Cette ambiguité est de nature à provoquer de vives réactions comme chez Dahrendorf "monde étrangement irréel... l'utopie d'un monde coopératif présente des aspects effrayants... En tout cas, l'égalité et la participation réelles constituent des recettes d'immobilismes et ne serait-ce que pour cette raison conduisent à la guerre civile plutôt qu'à un changement progressif vers une société ouverte", Dahrendorf, op. cit., p. 29.

(106) Gilbert, N., "The transformation of social services", Social Service Review, vol. 51, no 4, 1977.

(107) Delcourt, J., op. cit.

(108) Blais, op. cit., p. 80.

(109) Bouvier, M., op. cit., p. 13.

(110) Cette dualisation de l'espace public qui se présente aussi comme une hiérarchisation des activités peut recouvrir une segmentation/ spécialisation selon les sexes où l'espace administratif, centralisé, étatique resterait un univers contrôlé par les hommes et l'espace local, volontaire, informel, pratique, privé et domestique continuerait d'être un univers contrôlé, relégué aux femmes dans notre société. On se retrouverait devant un espace public à deux vitesses, contrôlé par des acteurs en situation d'inégalité de pouvoir dans le champ socio-politique.

(111) Le Monde, 31.01.79.

(112) Les tenants de démocratie représentative qui s'élèvent contre la "bureaucratie de participation" ont tendance à sous-estimer les processus de notabilisation des élites locales qu'impliquent souvent leurs propositions. Godbout, J., La participation contre la démocratie, St-Martin éds., Montréal, 1983.

(113) Le débat entre ces trois positions peut donner lieu à un chassé-croisé de positions et être source de nombreuses équivoques. Ainsi lorsque les néo-libéraux valorisent le marché et le profit, les socio-institutionnels et les socio-communautaires s'y opposent. Lorsque les néo-libéraux, en défendant le point de vue de la concurrence, encouragent la protection sociale sous le mode communautaire, coopératif et privé plutôt qu'étatique, ils retrouvent les socio-communautaires comme alliés contre les socio-institutionnels qui défendent l'action publique de l'État. Enfin lorsque les socio-étatiques critiquent le marché comme source d'inégalités et de profit, ils se retrouvent alliés avec les socio-communautaires contre les néo-libéraux. Pour une situation analogue au 19e siècle. Renaud, D., L'assistance en France au 19e siècle : logiques de l'intervention publique. Revue internationale d'action communautaire, vol. 16, no 56, aut. 86, p. 9-26.

(114) Il est coutume de classer les politiques sociales en termes de modèle. En France, Rosanvallon a développé trois modes de régulation de l'espace post-social démocrate : régulation keynésienne, régulation auto-gestionnaire et régulation intro-sociale tout comme Hadley en

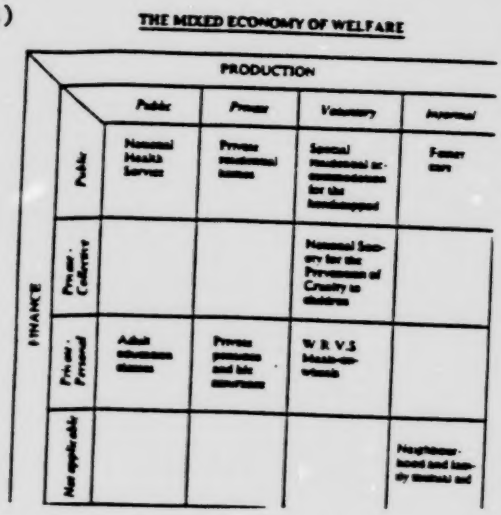
Angleterre qui a comparé trois modèles d'interrelations entre l'État et l'action volontaire : État-providence, privatisation et pluralisme participatoire. Rosanvallon, P., op. cit., p. 135; Hadley, R., Voluntary action and the state : Futur alternatives? 1985, 31 p.; Guay, J., Lapointe, Y., op. cit., p. 17.

(115) Herpin, H., Le sociologue et le siècle, P.U.F., Paris, p. 168.

(116) Lindblom, C.E., The Policy-Makings Process, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1968.

(117) "Randomwalk in the face of great uncertainty". Hecto, H., Modern Social Politics in Britain and Sweden, Yale Univ. Press, New Haven, 1974.

(118)



Le déplacement semble s'orienter de la gestion gouvernementale centralisée à une gestion décentralisée par le marché ou la communauté voire même vers la prise en charge informelle par la famille tant au niveau du financement que de la production, Judge, K., op. cit.

(119) Hecto, H., "Toward a new welfare state?", in Flora, P. (ed.), op. cit. p. 398.

(120) Jobert, op. cit.

(121) Crozier, M., op. cit.

1

Synthèse
critique

Prospective des interventions de l'État

Réjean Landry

PROSPECTIVE DES INTERVENTIONS DE L'ETAT

par

Réjean Landry

Groupe de recherche sur les interventions gouvernementales

Département de science politique

Université Laval

Québec, Canada.

G1K 7P4

Janvier 1987

L'auteur tient à remercier Paule Duchesneau et les membres de la Commission Rochon pour les remarques qu'ils ont bien voulu faire sur la première version du manuscrit.

Table des matières

1. Les tendances lourdes 3

1.1 Les tendances lourdes concernant les caractéristiques des biens et services collectifs 4

- Évolution des projets d'interventions gouvernementales des partis politiques du Québec depuis 1960 6

- Évolution des dépenses budgétaires du gouvernement du Québec depuis 1960 9

- Évolution de la pression des dépenses budgétaires sur le produit intérieur brut du Québec 13

1.2 Les tendances lourdes concernant les caractéristiques des arrangements institutionnels 15

- Les règles relatives à la demande de biens et services collectifs 17

- Les règles relatives à l'offre de biens et services collectifs 20

1.3 Les tendances lourdes concernant les caractéristiques des individus 24

2. Les avenirs possibles associés aux tendances lourdes 31

- Les tendances incompatibles entre l'évolution des caractéristiques des biens collectifs et l'évolution des préférences des individus 32

- Tendances incompatibles entre les règles relatives à la demande de biens collectifs et l'évolution des préférences des individus 34

- Tendances incompatibles entre l'évolution des règles relatives à l'offre de biens collectifs et l'évolution des préférences des individus 37

3. Les solutions possibles 43

3.1 L'irréalisme des macro-solutions 43

3.2 Vers des micro-ajustements 49

Conclusion 56

Tout Etat se caractérise par les biens et services qu'il offre à ses citoyennes et à ses citoyens. Les interventions de l'Etat visent à inciter les individus à faire ce qu'ils n'auraient pas fait autrement en affectant effectivement ou potentiellement et de façon favorable ou défavorable leurs intérêts. Les interventions gouvernementales fournissent d'abord des règles qui structurent les situations de décision et les comportements des individus. De plus, les règles inhérentes aux interventions de l'Etat comportent des mécanismes d'incitation et d'agrégation des comportements des individus qui jouent le rôle de mécanisme de distribution des bénéfices et des coûts entre les membres d'une collectivité. On peut donc envisager l'évolution des interventions gouvernementales sous l'angle de l'impact des changements dans les incitations des arrangements institutionnels sur les décisions et les actions des individus.

L'analyse de l'évolution des interventions de l'Etat concerne les décisions que les individus prennent en fonction de trois types de changements: - des changements dans les caractéristiques des biens et des services produits au moyen des interventions gouvernementales; - des changements dans les caractéristiques des règles concernant le partage des coûts et des bénéfices des interventions gouvernementales; - des changements dans les préférences des individus à l'égard des biens et des services collectifs.

La perspective analytique proposée dans cette étude postule que les règles ne sont pas neutres, qu'elles avantagent certains individus au détriment d'autres et que les conflits concernant les règles de partage des coûts et des bénéfices découlant des interventions de l'Etat risquent d'être

d'autant plus aigus que les règles se sont beaucoup multipliées depuis vingt-cinq ans et que les préférences des individus se sont considérablement diversifiées. La multiplication des interventions de l'Etat a engendré des règles qui accordent un avantage décisif aux individus favorisés par le statu quo. Il est de plus en plus difficile de modifier la demande et l'offre des services collectifs par le recours à des changements globaux. L'ère des grandes réformes institutionnelles est terminée. L'évolution des interventions de l'Etat s'effectuera de plus en plus sur le mode des ajustements microscopiques.

La démonstration de cette thèse se décomposera en trois parties: identification des tendances lourdes concernant les interventions de l'Etat; identification des avenirs possibles associés aux tendances en cours; identification de décisions et d'actions susceptibles d'infléchir le cours de certaines tendances.

1- Les tendances lourdes

La première tâche du prospectiviste est de repérer les changements qui correspondent à des tendances lourdes (de Jouvenel, 1972: 145-146). Une tendance lourde constitue un changement affectant des caractéristiques des biens et services collectifs, des arrangements institutionnels et des préférences des individus de telle manière qu'on puisse anticiper leur évolution dans le temps à partir de l'analyse de "processus dominants". Ces tendances fournissent des données sur l'avenir qui permettent d'estimer les conditions futures affectant les décisions des individus concernant l'écart entre le désirable et le réel en matière de production

et de consommation de biens et services collectifs. L'idée de processus est prise dans son rapport à l'action, dans le sens que lui attribue de Jouvenel (1972: 144): "développement d'un phénomène qui n'a point été choisi comme but par une volonté humaine, mais qui est l'effet d'un concours complexe d'actions n'y tendant point délibérément". Toute entreprise prospective qui s'oriente sur l'action vise essentiellement, une fois que les tendances lourdes sont bien repérées, à focaliser ses énergies sur les décisions et les actions "délibérées" susceptibles d'affecter la direction et le rythme de l'évolution de certaines des tendances lourdes. Mais avant de discuter des types de décisions susceptibles d'infléchir le cours de certaines tendances lourdes, il faut d'abord repérer ces tendances et, ensuite, identifier les avenirs qui en découlent.

1.1 Les tendances lourdes concernant les caractéristiques des biens et services collectifs

Suivant la conception libérale de l'Etat, un bien ou un service est considéré comme collectif lorsque sa production et sa consommation concernent l'ensemble des individus de la société. L'éducation, la santé, la défense nationale constituent des biens collectifs. Les biens collectifs ne renvoient pas toujours à des biens publics. Certains biens collectifs sont produits sur le marché privé alors que d'autres sont produits par le secteur public. Les bénéfices d'un bien peuvent se classer en référence à deux propriétés générales: possibilité d'exclusion ou d'appropriabilité d'une part, consommation jointe ou individuelle, d'autre part. La combinaison de ces deux propriétés permet de distinguer quatre formes "pures" de biens:

1) les biens privés: les bénéfices engendrés par cette catégorie de biens sont divisibles et d'exclusion facile. Les bénéfices sont divisibles parce qu'ils correspondent à une somme finie qui peut être fractionnée entre ses destinataires. Un bien dont les bénéfices sont divisibles peut être consommé individuellement. Un bien est considéré d'exclusion facile si un individu peut être empêché, à peu de coûts, de bénéficier d'un bien parce qu'il ne satisfait pas un critère explicite d'appropriabilité. Les biens privés renvoient aux produits alimentaires, à l'habillement, au logement, etc.

2) Les biens quasi privés correspondent à des biens dont les bénéfices sont consommés collectivement, mais pour lesquels le coût d'exclusion est faible. Un bien est consommé collectivement lorsque ses bénéfices sont indivisibles, c'est-à-dire qu'il est impossible d'en faire la somme et de la fractionner entre des individus. L'Etat providence produit un grand nombre de biens quasi privés: l'enseignement universitaire, en est un exemple.

3) Les biens quasi publics comportent des bénéfices divisibles pour lesquels l'exclusion est difficile ou impossible à cause des coûts élevés qu'elle engendrerait. Les rues piétionnières correspondent à un bien consommé individuellement pour lequel il serait très coûteux d'exclure des individus.

4) Les biens publics renvoient à la consommation de bénéfices indivisibles et pour lesquels l'exclusion est impossible. La défense nationale constitue l'exemple le plus typique de cette catégorie de biens.

Nous examinerons maintenant l'évolution des caractéristiques des biens collectifs pour l'ensemble des domaines d'interventions de l'Etat. A cette fin, nous tirerons des données originales de travaux en cours de réalisation dans le Groupe de recherche sur les interventions gouvernementales (GRIG) de l'Université Laval. Nous examinerons l'évolution des projets d'interventions gouvernementales des partis politiques du Québec pour ensuite traiter très sommairement de l'évolution des dépenses budgétaires.

Evolution des projets d'interventions gouvernementales des partis politiques du Québec depuis 1960

Landry et Duchesneau (1986) ont effectué une analyse de contenu des programmes officiels des partis politiques du Québec pour la période 1960-1985 dans le but d'étudier divers aspects des bénéfices et des coûts des projets d'interventions gouvernementales des partis. Leur étude a permis de répertorier 6426 propositions d'interventions gouvernementales suivant les 58 domaines et les 4 missions distingués dans le Système, Plan Programme Budget du gouvernement du Québec. Les quatre cinquièmes des projets d'interventions gouvernementales des partis contiennent des informations suffisamment explicites pour déterminer leur appartenance à l'une ou l'autre des quatre formes pures de biens que sont: les biens privés, les biens quasi privés, les biens quasi publics et les biens publics. Dans l'ensemble, les partis projettent de produire un panier de biens comportant à peu près un cinquième de biens publics, un sixième de biens privés, deux cinquièmes de biens quasi privés et un vingtième de biens quasi publics (tableau 1).

Tableau 1

Evolution des projets d'interventions gouvernementales contenus dans les programmes des partis politiques du Québec, 1960-1985

Année	Parti	Biens privés DIV/EF n	Biens privés DIV/EF %	Biens quasi privés IND/EF n	Biens quasi privés IND/EF %	Biens quasi publics DIV/ED n	Biens quasi publics DIV/ED %	Biens publics IND/ED n	Biens publics IND/ED %	Total
1960	PLQ	24	22,0	46	42,2	4	3,7	14	12,8	126
	UN	3	17,7	2	11,7	1	5,9	2	11,8	
1962	PLQ	6	16,7	11	30,6	0	0	6	16,7	124
	UN	20	22,7	26	29,6	5	5,7	20	22,7	
1966	PLQ	27	19,0	50	35,2	4	2,8	31	21,8	297
	UN	36	23,2	54	34,8	9	5,8	26	16,8	
1970	PLQ	46	19,1	72	29,9	13	5,4	50	20,7	743
	UN	29	15,9	47	25,8	8	4,4	43	23,6	
	PQ	19	5,9	143	44,7	8	2,5	81	25,3	
1973	PLQ	58	15,7	138	37,3	28	7,6	88	23,8	909
	PQ	69	12,8	230	42,7	28	5,2	107	19,9	
1976	PLQ	64	14,9	153	35,5	32	7,4	91	21,1	1034
	PQ	77	12,8	257	42,6	35	5,8	120	19,9	
1981	PLQ	164	19,3	341	40,2	41	4,8	171	20,2	1966
	PQ	120	10,7	513	45,9	63	5,6	222	19,9	
1985	PLQ	48	13,3	142	39,3	8	2,2	52	14,4	1227
	PQ	138	15,9	382	44,1	39	4,5	164	18,9	
Total	PLQ	437	17,2	953	37,5	130	5,1	503	19,8	2538
	UN	88	19,9	129	29,2	23	5,2	91	20,6	442
	PQ	423	12,28	1525	44,3	173	5,0	694	20,1	3446
Total	tous	948	14,8	2607	40,6	326	5,1	1288	20,0	6426

Source: Groupe de recherche sur les interventions gouvernementales
Légende: DIV = divisibles; IND = indivisibles; EF: exclusion facile; ED = exclusion difficile; IDE = indéfini

* Le total inclut les observations (≈20%) correspondant aux cinq cas suivants: DIV/IDE, IND/IDE, IDE/EF, IDE/ED, IDE/IDE.

Dans quelle mesure cette situation évolue-t-elle tout au long de la période allant de 1960 à 1985 pour chacune des quatre formes pures de biens? Afin d'éliminer de la série chronologique les effets dépendant d'une seule année, on a lissé la tendance de la période en calculant la moyenne mobile de chaque programme avec deux programmes adjacents. Ces moyennes mobiles permettent de dégager les tendances suivantes:

1) Biens privés: le Parti libéral du Québec tend à offrir une proportion de biens privés qui décroît continuellement depuis 1960 alors que le Parti québécois tend au contraire à offrir une proportion croissante de biens privés dans ses promesses d'interventions gouvernementales. Il faut néanmoins noter que les propositions d'interventions gouvernementales du PLQ contiennent une plus grande proportion de biens privés que les programmes d'action du PQ.

2) Biens quasi privés: dans l'ensemble la proportion des biens quasi privés promis par les partis a peu varié dans les années soixante alors qu'elle tend à augmenter régulièrement depuis 1970. Les programmes d'action du PQ contiennent une plus grande proportion de biens quasi privés que les programmes du PLQ.

3) Biens quasi publics: la proportion des biens quasi publics promis par le PLQ s'accroît de 1960 à 1976, mais cette proportion tend à décliner depuis. D'autre part, les programmes du PQ ont tendance à offrir une proportion croissante de biens quasi publics.

4) Biens publics: dans l'ensemble, on observe une augmentation lente dans la proportion des biens publics promis par les partis de 1960 à 1970 puis, par la suite, une diminution lente. C'est en matière de biens publics que le PLQ et le PQ ont le plus tendance à se ressembler.

Evolution des dépenses budgétaires du gouvernement du Québec depuis 1960

Une étude récente (Landry, 1986) effectuée à l'aide des renseignements contenus dans les Comptes publics du Québec cherchait à déterminer le degré d'inertie des dépenses budgétaires du Québec pour la période allant de 1960 à 1985. Le taux moyen de croissance pour l'ensemble de la période atteint 15,08% (tableau 2). Il a été positif pour toutes les années des périodes étudiées. Il a excédé 20% à cinq reprises (1961-62, 1964-65, 1970-71, 1974-75, 1975-76) et il est descendu sous le plancher de 10% à trois occasions (1968-69, 1972-73 et 1982-83). Le taux de croissance moyen le plus élevé pour l'ensemble de la période s'est manifesté dans les programmes de la mission gouvernementale et administrative (18,94%) alors que le taux le plus faible se retrouve dans les programmes de la mission économique (13,22%), les programmes de la mission sociale et de la mission éducative et culturelle accaparant respectivement 17,14% et 17,46%.

Tableau 2

Pourcentage d'augmentation des dépenses
d'une année à l'autre selon les missions

ANNEE	Missions				TOTAL
	gouvernementale	économique	sociale	éducative et culturelle	
	%	%	%	%	
6061	—	—	—	—	—
6162	21,08	- 8,95	46,83	39,99	22,53
6263	1,84	22,57	14,56	9,50	14,69
6364	7,77	18,55	11,14	15,07	14,16
6465	146,25	24,97	13,37	30,41	28,24
6566	20,89	20,81	15,11	6,32	15,17
6667	9,14	9,73	18,79	19,78	15,12
6768	5,67	- 2,06	24,88	26,95	15,28
6869	4,61	9,88	11,35	9,47	9,84
6970	9,73	10,85	15,85	20,93	15,39
7071	19,07	9,75	34,07	19,19	22,58
7172	25,34	21,52	- 1,79	21,40	11,96
7273	20,52	8,48	9,85	6,28	9,42
7374	25,71	16,19	13,60	4,71	12,85
7475	36,60	18,91	21,11	32,28	25,29
7576	19,33	14,69	22,64	23,37	20,59
7677	19,52	10,65	12,37	22,68	15,84
7778	11,31	9,76	10,53	17,63	12,65
7879	14,01	13,15	33,09	6,30	18,03
7980	- 1,09	12,31	13,35	13,92	11,61

8081	- 6,18	16,62	15,64	25,54	16,49
8182	10,36	18,83	14,65	23,05	17,80
8283	7,70	11,27	6,55	1,45	5,89
8384	6,55	15,73	16,60	5,25	11,99
μ	18,94	13,22	17,14	17,46	15,08
σ^2	867	102	102	103	27,88
σ	29,44	10,11	10,12	10,15	5,28
V	1,55	0,57	0,59	0,58	0,33
Direction du changement de nombre d'années:					
- à la hausse:	21	21	22	23	23
- à la baisse:	2	2	1	0	0

Les dépenses budgétaires ont augmenté tout au long de la période étudiée. Les taux moyens de croissance des dépenses des missions gouvernementale, éducative et sociale sont très voisins. Cette similarité tend toutefois à disparaître lorsqu'on considère l'écart type de chaque mission. L'écart type de 10,12% pour la mission sociale et de 10,15% pour la mission éducative signifie que les fluctuations dans les dépenses de ces deux missions se rapprochent davantage de la moyenne que les fluctuations de dépenses de la mission gouvernementale (écart type de 29,44%).

Les écarts types ne peuvent pas être comparés en termes absolus dans les cas où les distributions comparées ont des moyennes très différentes. Ainsi, par exemple, un écart type de 2 comportera une signification différente suivant qu'il renvoie à une moyenne de 6 ou à une moyenne de 60. Aussi, le degré de dispersion doit-il être calculé relativement à la moyenne de la distribution. Cette idée de fluctuation relative renvoie au coefficient de variation. Celui-ci s'obtient en divisant l'écart type par la moyenne. Le coefficient de variation pour l'ensemble des dépenses est de 0,33; les fluctuations relatives sont beaucoup plus importantes si l'on considère les dépenses de chaque mission: les fluctuations relatives varient entre 0,57 et 1,55: V = 1,55 pour la mission gouvernementale; V = 0,57 pour la mission économique; V = 0,58 pour la mission éducative et culturelle et V = 0,59 pour la mission sociale.

Au total, le taux annuel de changement de l'ensemble des dépenses budgétaires est marginal mais tout de même assez élevé (15,08%); la direction de ce taux de changement est consistante à la hausse; les fluctuations relatives sont un peu plus faibles dans les dépenses de la

mission éducative et de la mission sociale que dans les autres missions.

Evolution de la pression des dépenses budgétaires sur le produit intérieur brut du Québec

La production des biens et services financée par le canal des dépenses budgétaires du gouvernement du Québec accapare une proportion de plus en plus grande du produit intérieur brut du Québec. Cette proportion a triplé depuis 1961, passant de 8,4% à 25,18% en 1984 (Tableau 3). Il est facile de prédire que ce pourcentage ne triplera pas à nouveau d'ici 2010, car alors le PIB ne serait plus suffisant pour financer les dépenses du Québec et celles des gouvernements municipaux, scolaires et fédéral. Il est plausible d'affirmer que la part du produit intérieur brut servant à financer les biens et services collectifs fournis par le gouvernement du Québec s'accroîtra à un rythme de plus en plus lent dans l'avenir. Si tel est bien le cas, on peut prédire que le gouvernement du Québec sera amené à modifier ses interventions de façon à faire remonter un certain nombre de biens publics dans les catégories des biens quasi privés et des biens privés en modifiant les critères d'exclusion et de division des biens et des services qu'il finance.

Tableau 3

Comparaison entre le pourcentage de croissance des dépenses budgétaires du Québec et le pourcentage de croissance du produit intérieur brut et la part du PIB consacrée aux dépenses budgétaires, 1960-1984

Année	Pourcentage de croissance		Pourcentage DB/PIB
	Dépenses budgétaires du gouvernement du Québec	produit intérieur brut du Québec	
1960		5,3	
1961		5,3	8,4
1962	22,53	8,4	9,5
1963	14,69	5,9	10,26
1964	14,16	11,3	10,52
1965	28,24	9,7	12,29
1966	15,17	10,7	12,78
1967	15,12	8,7	13,56
1968	15,28	6,7	14,75
1969	9,84	9,7	14,92
1970	15,39	6,8	14,75
1971	22,58	7,7	17,81
1972	11,96	11,2	17,94
1973	9,42	14,3	17,08
1974	12,85	18,1	16,42
1975	25,29	12,1	18,35
1976	20,59	17,5	18,83
1977	15,84	8,4	20,13
1978	12,65	11,8	20,28
1979	18,03	11,4	21,49
1980	11,61	11,6	21,49
1981	16,49	13,8	21,99
1982	17,80	5,0	24,67
1983	5,89	7,0	24,27
1984	11,89	8,0	25,18

Sources: Québec, Les finances publiques, l'urgence du redressement, 5 mars 1986.

Québec, Les comptes publics du Québec, 1960-1985

Statistiques Canada, Comptes économiques provinciaux, divers numéros

MICQ, Tableaux types des comptes économiques du Québec, Revenus et dépenses, 1946-1970, juillet 1972

Les tendances lourdes concernant l'évolution des catégories de biens et services financés par l'Etat seront fortement affectées par l'évolution des caractéristiques des arrangements institutionnels et par l'évolution des préférences des individus.

1.2 Les tendances lourdes concernant les caractéristiques des arrangements institutionnels

La production et la consommation des biens et services collectifs qui dépendent des interventions de l'Etat obéissent aux règles stipulées dans des lois et des règlements qui découlent de lois. Ces lois et les règlements qui en découlent déterminent de quelle façon les coûts de production et les bénéfices des biens collectifs financés par l'Etat sont partagés entre les membres d'une collectivité. Les lois et les règlements ont pour effet de cristalliser les règles de partage des coûts et des bénéfices sous forme de faisceaux de droits (bundles of rights) concernant des objets aussi divers que: la propriété personnelle, la santé et la réputation des individus; la compétence professionnelle; la permanence d'emploi; le droit à des paiements de transfert de la collectivité vers les individus; l'obligation de payer des taxes; l'accès à des services de transport; l'accès à des services d'enseignement; l'accès aux institutions judiciaires; etc.

Les règles ne peuvent cependant pas prévoir toutes les éventualités d'actions et, par conséquent, chaque arrangement institutionnel comporte des zones grises qui laissent libre cours à l'initiative des individus. Aussi, convient-il de distinguer les activités réglementées des activités non réglementées. Une activité est dite réglementée lorsqu'un individu doit

suivre une ou plusieurs règles tandis qu'une activité non réglementée, qu'on appelle aussi activité discrétionnaire, est une activité qu'un individu accomplit suivant sa libre initiative.

Les règles qui définissent les arrangements institutionnels sont statiques. L'accroissement des activités réglementées exerce deux types d'impact sur les décisions des individus. Ces types d'impact correspondent à deux lois fondamentales de la politique. Plus la zone des activités réglementées s'étend, plus il devient facile de prédire correctement les décisions des individus concernant la production de biens collectifs. Cette loi fondamentale de la politique signifie que plus la zone des activités réglementées s'élargit, plus l'étude prospective du système politique devient facile car les règles restreignent de plus en plus les choix des individus par des incitations et des contraintes.

D'autre part, et c'est une autre loi fondamentale de la politique, plus la zone des activités réglementées s'élargit, plus il devient difficile de modifier les caractéristiques des biens collectifs. Cette loi fondamentale de la politique signifie que l'élargissement de la zone des activités réglementées réduit la gamme des actions possibles auxquelles les individus pourraient donner libre cours pour apprendre, s'adapter et innover. L'accroissement de la zone des activités réglementées correspond à un accroissement des règles qui interdisent le changement. Les implications de cette loi politique contribuent elles aussi à faciliter l'étude prospective du système politique.

Les lois et les règlements définissent des règles qui affectent tant la demande que l'offre de biens collectifs. Examinons maintenant un peu plus en détail chacun de ces deux aspects.

Les règles relatives à la demande de biens et services collectifs

Les règles qui régissent la demande de production de biens et services collectifs peuvent être considérées sous trois aspects complémentaires: 1) le paradoxe du resquillage; 2) la demande de biens et de services collectifs et; 3) l'émergence de nouveaux types de groupes d'intérêt.

1) Le paradoxe du resquillage: la production de biens collectifs obéit à une loi fondamentale de la politique: si un groupe d'individus qui partagent ou pourraient partager les bénéfices d'un bien collectif ne disposent pas des arrangements institutionnels requis pour partager les coûts de production de ce bien, ils recevront des quantités sous-optimales de ce bien (Frohlich et Oppenheimer, 1978, 46). Dans ce type de situation, un individu rationnel ne participera pas au financement de la production d'un bien collectif parce qu'il peut de toute façon bénéficier de ce bien collectif qu'il participe ou non à ses coûts de production. Etant donné que tous les individus rationnels raisonnent de cette manière, il s'ensuit qu'aucun ne consentira à défrayer les coûts de production d'un bien collectif et, conséquemment, ce bien ne sera pas produit. On se retrouve ainsi dans la situation cocasse où chacun des individus rationnels d'un groupe peut accorder de la valeur aux bénéfices d'un bien collectif, mais où chacun trouve injustifié d'en assumer une partie des coûts de

production. Ainsi un bien collectif est produit non seulement parce que ses bénéfices ont de la valeur, mais parce que l'Etat dispose de règles qui forcent les individus à en partager les coûts de production.

2) La demande de services collectifs: aucune règle, à l'exception de celle de la file d'attente, ne limite la consommation des biens publics et des biens quasi publics produits par l'Etat. Ainsi les six millions de Québécois représentent autant d'ordonnateurs de services qui leur procurent des bénéfices suivant des règles ne leur permettant même pas de prendre conscience des coûts de production. Combien en a-t-il coûté à l'Etat pour une visite chez le médecin? A quel montant s'élève un séjour en milieu hospitalier? Quel est le coût engendré par la consultation du travailleur social d'un CLSC? Voilà quelques exemples qui illustrent bien notre ignorance totale au sujet des coûts des services publics.

3) L'émergence de nouveaux types de groupes d'intérêt: dans un système politique complexe et décentralisé comme celui du Canada et du Québec les demandes de changements concernant la production et la consommation des biens collectifs s'effectuent par l'intermédiaire des groupes d'intérêt. En conséquence il importe de noter les principaux changements survenus dans les arrangements institutionnels les concernant. A cet égard, il convient de souligner au moins quatre tendances lourdes qui affectent la demande de biens collectifs:

1.1 le nombre de groupes d'intérêt qui intervient dans les processus politiques s'est accru de façon très considérable au cours des vingt-cinq dernières années (Paltiel, 1982; Pross, 1982).

1.2 Le nombre de groupes d'intérêt particulier ayant le droit d'effectuer des prélèvements obligatoires, (suivant la règle d'un coefficient fractionnaire qui augmente automatiquement leurs revenus à mesure que le revenu de leurs membres s'accroît ou suivant la règle d'une cotisation identique pour chacun des membres), s'est accru considérablement au cours des années soixante pour atteindre son seuil plafond vers le milieu des années soixante-dix. Pour être plus concret, chaque syndicat québécois bénéficie d'un monopole qui lui permet de taxer le salaire de chacun des employés syndicables d'une entreprise privée ou d'un établissement public pour lequel il a obtenu le monopole de négociation des conditions de travail des employés. Par ailleurs, en plus du droit de prélèvement obligatoire dont disposent les corporations professionnelles auprès des personnes qui désirent pratiquer une profession, elles ont souvent le droit d'adopter notamment des règles limitant le nombre de professionnels et les tarifs facturés aux consommateurs.

1.3 Le nombre de groupes d'intérêt public financés en partie ou en totalité par des subventions gouvernementales s'est accru d'une façon très considérable depuis une quinzaine d'années. Les gouvernements subventionnent ces groupes suivant des règles généralement assez discrétionnaires. Ces groupes ont le plus souvent pour caractéristique commune d'intervenir dans les processus politiques dans le but de promouvoir les droits de groupes victimes d'handicaps ou de discrimination.

1.4 Le nombre de groupes qui représentent des institutions plutôt que des individus s'est lui aussi accru d'une façon très considérable. L'Association des hôpitaux de la province de Québec, la Fédération des CLSC et l'Union des municipalités du Québec constituent des illustrations de ce type de groupes d'intérêt. Ces groupes interviennent de plus en plus dans les processus politiques pour représenter les intérêts d'institutions ou d'établissements plutôt que pour représenter les intérêts d'individus. Ces groupes jouissent généralement de meilleures assises financières que les groupes d'intérêt public.

Les règles relatives à l'offre de biens et services collectifs

Les règles régissant l'offre ou la production de biens et services collectifs ont évolué de façon très considérable au cours du dernier demi-siècle. Les principales réformes institutionnelles de la révolution tranquille ont été effectuées dans les secteurs de l'éducation, de la santé, du bien-être et de la fonction publique. Les réformes institutionnelles implantées dans la suite de la révolution tranquille ont entraîné trois changements majeurs: 1) le retrait de l'Eglise catholique comme institution de production et de distribution de services collectifs dans les domaines de l'éducation, de la santé et du bien-être; 2) l'augmentation de la part de l'Etat dans le financement de ces services collectifs; 3) l'adoption de règles de production et de gestion des services qui réduisent la marge de manoeuvre des gestionnaires des institutions d'éducation, de santé et de bien-être et accordent un rôle nouveau de plus en plus important aux définisseurs de règles qui se trouvent dans l'administration

gouvernementale. En d'autres mots, on assiste à un déplacement du lieu de définition des règles du niveau des institutions locales vers les institutions centrales, accroissant ainsi la dépendance des gestionnaires des établissements locaux à l'endroit du gouvernement.

Ces deux derniers changements méritent d'être abordés un peu plus en détails en ce qui concerne: les règles régissant le financement des biens collectifs; les règles concernant l'allocation des ressources budgétaires et, finalement, les règles relatives à la gestion des ressources humaines.

1) Les règles régissant le financement des services publics: le coût de biens ou de services collectifs spécifiques est la plupart du temps à peu près impossible à déterminer de façon précise. Il est caché sous une multitude de taxes de toutes sortes qui empêchent le citoyen ordinaire d'établir un lien de type coût/bénéfice en ce qui concerne les biens et services collectifs. D'autre part, une partie des biens et services produits par l'Etat est financée au moyen d'emprunts qui abaissent le prix actuel des services et transfèrent les coûts sur des périodes ultérieures. Enfin, étant donné que la plupart des taxes correspondent à des coefficients fractionnaires (plus simplement à des pourcentages), l'augmentation du produit intérieur brut accroît automatiquement les revenus de l'Etat. Les interventions de l'Etat se sont jusqu'à maintenant financées suivant la règle de l'accroissement indéfini des prélèvements obligatoires sur les salaires et les autres revenus.

2) Les règles concernant l'allocation des ressources budgétaires: les techniques de gestion budgétaire du secteur public ont été développées pour administrer les ressources en période de croissance. Elles ne servent qu'à montrer ce que feraient les fonctionnaires s'ils disposaient d'un peu plus de ressources financières: elles opèrent en termes d'accroissement marginal plutôt que de réduction marginale (Tarschys, 1981). Les mémoires soumis au Conseil du trésor correspondent rarement à des évaluations; ces mémoires représentent généralement des rationalisations justifiant les caractéristiques des services offerts et les caractéristiques concernant la façon de les produire. Deux facteurs principaux expliquent la difficulté d'évaluer de façon rigoureuse et systématique la "valeur" des services collectifs: l'évaluation et le contrôle des services collectifs sont compliqués par l'absence d'outputs facilement mesurables et facilement comparables. On comptabilise encore les inputs plutôt que de s'attarder à regarder les outputs. C'est un peu comme si les gestionnaires de Provigo comptabilisaient uniquement le nombre de boîtes de conserves qui entrent annuellement dans leurs supermarchés sans se préoccuper de variables de résultats telles que la valeur des actions de l'entreprise et les dividendes octroyés aux actionnaires. Le second facteur qui rend difficile toute tentative d'évaluation des services collectifs tient aux règles de financement. Ainsi, par exemple, le montant des subventions accordées aux commissions scolaires, aux cegeps et aux universités dépend du nombre d'élèves, ce dernier déterminant à son tour le nombre d'enseignants, le nombre de concierges dans les établissements, etc. Le montant du budget obtenu ne dépend en rien des performances de gestion ou des résultats scolaires. Ni les enseignants, ni les administrateurs des établissements d'enseignement sont incités à être productifs et à être sensibles aux coûts.

Les règles de financement ne récompensent pas la réalisation d'économies ou l'augmentation de la productivité. La même logique s'applique aux établissements de santé et de services sociaux qui sont eux aussi subventionnés en fonction du nombre de personnes traitées sans égard pour l'amélioration de la productivité ou la réalisation d'économies.

3) Les règles relatives à la gestion des ressources humaines: les nouvelles règles de gestion de personnel implantées au moment de la révolution tranquille sont davantage tournées vers la protection des fonctionnaires et des employés du secteur public contre l'arbitraire des politiciens que vers la nécessité pour ces travailleurs de servir adéquatement les consommateurs des services collectifs.

Les règles de prélèvement des cotisations et les règles régissant la gestion des ressources budgétaires et des ressources humaines engendrent une dérive permanente. Aussi toute tentative du Conseil du trésor de couper les budgets ne peut-elle déboucher que sur une remise en question de l'ensemble des règles de prélèvement et de prestation des services collectifs. Or, comme le Conseil du trésor n'a ni les capacités légales ni les capacités informationnelles de remettre en cause les règles de financement et les règles de production des services collectifs, il est normal que ses coupures budgétaires se traduisent par une réduction du côté de la quantité ou de la qualité des services collectifs.

Le processus d'accroissement de la zone des activités réglementées qu'on peut observer dans notre société correspond à une tendance lourde puisqu'il représente une évolution qui n'a point été choisie comme but par

les individus impliqués dans les décisions concernant la production des biens collectifs.

1.3 Les tendances lourdes concernant les caractéristiques des individus

Les caractéristiques des individus qui déterminent leurs choix en matière de production et de consommation de biens collectifs concernent essentiellement leurs attitudes et leurs conceptions relativement à la valeur des biens collectifs et à l'équité des règles des arrangements institutionnels. La frontière qui sépare la sphère publique et la sphère privée n'est ni rigide ni immuable; elle relève des conceptions philosophiques. Suivant qu'il adopte le point de vue individualiste ou collectiviste, l'analyste des interventions gouvernementales est conduit à s'appuyer sur une position d'individualisme méthodologique ou de collectivisme méthodologique. L'individualisme méthodologique postule que la société résulte de l'agrégation des initiatives individuelles alors que le collectivisme méthodologique suppose que la société constitue une entité supérieure conditionnant la moindre initiative individuelle. Nous adopterons ici le point de vue de l'individualisme méthodologique.

Les individus peuvent adopter deux attitudes extrêmes à l'endroit des biens et services produits par l'Etat: privilégier le revenu direct et refuser d'échanger une partie de ce revenu contre le maintien ou l'amélioration des services collectifs; ou encore, accepter de sacrifier une partie de son revenu direct pour bénéficier du maintien ou de l'amélioration des services collectifs.

Le postulat de la maximisation des intérêts égoïstes implique que les individus auront tendance à préférer des biens privés par opposition à des biens publics et qu'ils préféreront un contexte d'action qui leur laisse une marge d'activités discrétionnaires considérable par opposition à un contexte où la zone des activités réglementées est très étendue. La production et la consommation des biens collectifs ne correspondent pas à un univers statique. Les choix partiels et successifs des individus forment l'avenir en engendrant des changements dans la distribution des bénéfices et des coûts des biens collectifs et dans les opportunités offertes par les règles des arrangements institutionnels. Cet état de fait permet de déduire une quatrième loi fondamentale de la politique: les changements dans les conceptions et les attitudes des individus à l'égard des biens collectifs et des arrangements institutionnels résultent de changements dans la distribution des bénéfices et des coûts des biens collectifs ainsi que de changements dans les opportunités engendrées par les règles des arrangements institutionnels.

L'évaluation des coûts et des bénéfices découlant des biens collectifs de même que l'évaluation des opportunités offertes par les arrangements institutionnels ne se prêtent pas facilement à la quantification. Notre intention n'est pas de prendre cette voie. Nous nous limiterons à traiter du déplacement des préférences des individus entre des pôles extrêmes, à savoir, le déplacement des individus de l'objectif de la maximisation des bénéfices privés vers la maximisation des bénéfices collectifs et inversement. D'autre part, nous aborderons le déplacement des individus préférant la maximisation de l'élargissement de la zone des

activités réglementées vers la maximisation de l'élargissement des activités discrétionnaires et inversement.

Contrairement aux décisions répétitives, relatives à l'achat de biens non durables sur le marché privé, les choix concernant la production de biens collectifs ne peuvent être répétés fréquemment, car les biens collectifs correspondent très souvent à des biens durables, de sorte que toute déception concernant leurs coûts et leurs bénéfices est lente à liquider et consistante sur une longue période. Nous voudrions soumettre l'hypothèse que les déplacements de valeurs des individus suivent un cycle qui dure une trentaine d'années. Nous appuyant sur la théorie générationnelle (Braungart et Braungart, 1984) nous dirons que ce cycle se définit comme un processus au cours duquel trois types de facteurs, l'âge des individus (ou maturation), la période (ou conjoncture historique) et la cohorte (ou génération) font passer les individus d'une collectivité d'un pôle à un autre. Toutefois, étant donné qu'un de ces facteurs, l'effet de période, est par définition non récurrent, rien n'assure que les cycles réapparaissent avec les mêmes caractéristiques d'une période de trente ans à l'autre.

En Amérique du Nord, l'apogée du laisser-faire se situe vers 1900, dans une période de prospérité économique au cours de laquelle l'optimisme à l'égard de l'initiative individuelle correspond à l'expansion d'une sorte de darwinisme social. Les valeurs de cette période qui célèbrent l'initiative privée et la responsabilité individuelle ne laissent à peu près aucune place à la production de biens collectifs au moyen d'interventions gouvernementales. Naisbitt nous rappelle que cette

confiance aveugle dans l'initiative individuelle a pris un coup dur vers 1930:

> "It is important to recall that the great depression was the most traumatic event that America experienced in this century. During the 1930s our traditional faith in ourselves was badly shaken. We began to think that only with the strength of large institutions behind us could we effectively counter life's blows. More and more, we relied on government to provide for basic needs. Government's traditional function is to safeguard citizens. We also asked that it provides food, shelter, and jobs. But by the 1960s, government's role had grown to testing toys and regulating the environment and much of the economy." (Naisbitt, 1984, 143-144).

Le procès contre le secteur public auquel nous sommes confrontés depuis une quinzaine d'années s'appuie sur un seul argument: les arrangements institutionnels mis en place par les gouvernements sont incapables de nous garantir la production de biens collectifs suivant la quantité et la qualité désirées. C'est ainsi que plusieurs estiment que la lutte contre le chômage et la pauvreté a été perdue; les services de santé sont d'une qualité douteuse alors que les établissements d'enseignement produisent des diplômés dont la qualité est discutable. Le diagnostic d'Hirschman (1983, 80) mérite mention:

> "Vis-à-vis des services, la déception provient de l'importante proportion de cas où l'on échoue partiellement ou totalement, à atteindre le but pour lequel on a recours à ces services, s'agissant

> en particulier de l'éducation, ainsi que de la médecine et d'autres services proposés par les professions libérales. De plus, lorsqu'à la suite de pressions sociales ces services sont offerts en beaucoup plus grande quantité qu'auparavant, leur qualité moyenne, selon toute probabilité baissera, rendant ceux à qui devait profiter leur développement bien plus mécontents que reconnaissants."

Par ailleurs, la récession économique du début des années 80 a exercé un effet traumatisant: la diminution du taux de croissance du produit intérieur brut s'est conjugée à l'augmentation du taux d'inflation et du taux de chomâge pour miner davantage les équilibres financiers des gouvernements. Pour la première fois, les citoyens ont alors eu l'impression que l'Etat ne pouvait plus répondre aux besoins de prise en charge matérielle, que les dirigeants politiques ne savaient visiblement plus comment gérer la crise. Les individus se retournent alors vers la seule autre avenue ouverte: l'entreprise privée et les biens privés. Si bien que l'on se retrouve maintenant dans un contexte où une proportion croissante d'individus privilégie le revenu direct et est de moins en moins prête à accepter une décroissance de ce revenu en échange du maintien ou d'un supplément de services collectifs. D'après Jacquillat, (1985: 17):

> "Ce revirement est favorisé par un renversement de l'équilibre politique en faveur de la droite dans la plupart des pays occidentaux: contrairement à la tradition, les électeurs font confiance, pour faire face à la crise, aux défenseurs de la libre entreprise plutôt qu'aux partisans d'une intervention accrue de l'Etat."

S'il est une tendance lourde qui se dégage, c'est bien l'aspiration croissante des Québécois à plus de liberté individuelle et à plus de biens privés dans un univers que beaucoup d'entre eux perçoivent comme encombré par les contraintes de multiples arrangements institutionnels qu'ils acceptent d'autant moins que les biens collectifs ne sont pas produits suivant les niveaux de qualité et de quantité qui correspondent à leurs préférences. Cette situation illustre la déception actuelle des Québécois face aux biens collectifs fournis par l'Etat. Le balancier repartira en sens contraire dans dix ou quinze ans, lorsque les individus qui n'auront pas connu les rigidités de l'Etat providence et ceux qui les auront oublié se mettront de nouveau à demander l'intervention de l'Etat pour combler la carence de l'initiative individuelle en matière de production de biens collectifs.

Cette évolution des valeurs se développe toutefois dans un univers complexe chargé de maintes ambiguités. La complexité résulte de la "mixité croissante de valeurs souvent contradictoires" (de Jouvenel, 1986, 381). L'atomisation des valeurs et des principes de références collectives rend de plus en plus difficile le repérage des valeurs de base partagées (Cathelat, 1986, 272). Cette multiplicité de valeurs contradictoires engendre des ambiguités qui font que les individus critiquent les biens collectifs produits par l'Etat providence sur une base très sélective. Traduites en termes de valeurs, les interventions de l'Etat providence visent à produire deux types de biens et de services collectifs: une plus grande égalité entre les individus; une plus grande sécurité économique pour tous. Le système de production des interventions gouvernementales de l'Etat

providence ne vise pas seulement à fournir de l'aide aux plus démunis. Les programmes d'assurances sociales (RAMQ, RRQ), les programmes de dépenses fiscales (ex.: REER, REA) et les investissements publics dans le capital humain (ex.: éducation) représentent des interventions qui bénéficient très largement aux individus dont les revenus se situent dans la moyenne ou au-dessus de la moyenne nationale. Aussi, les interventions de l'Etat providence n'ont pas pour seul effet de soulager le sort des plus démunis, elles ont pour conséquence de protéger les individus les plus avantagés et les plus fortunés de notre société contre les incertitudes économiques inhérentes au fonctionnement du marché privé. L'Etat providence est devenu une industrie qui produit de l'assurance: les mesures gouvernementales protègent un nombre de plus en plus élevé d'individus contre un éventail de risques de plus en plus large en transférant le coût de cette protection à l'ensemble des membres de la collectivité. Les interventions de l'Etat qui soulèvent la critique concernent moins les mesures bénéficiant aux classes moyennes que celles favorisant les plus démunis (Levithan, 1986-4).

Le début des années dix-neuf cent trente marque la fin d'un cycle où une majorité d'individus préféraient la maximisation des biens privés et le maintien d'une grande marge d'activités discrétionnaires. On assiste alors à un déplacement lent et progressif des individus dont une majorité viendra à préférer la consommation de biens collectifs et l'élargissement de la zone des activités réglementées. Ce déplacement de valeurs atteint son apogée au cours des années 1960. Les années 1970 marquent le début d'un nouveau déplacement de valeurs, celui-ci allant cette fois vers la valorisation de la production de biens privés et l'élargissement de la zone

des activités non réglementées. Si cette analyse est correcte, la période actuelle se caractérise par la présence de deux tendances opposées. D'une part, les individus qui profitent des biens collectifs offerts sur le marché politique cherchent à maintenir ou à élargir la zone des activités réglementées de façon à bloquer tout changement important dans les caractéristiques des biens collectifs. D'autre part les individus, qui estiment que les règles des arrangements institutionnels restreignent leurs opportunités tout en produisant des biens collectifs dont les bénéfices nets sont trop faibles par rapport aux bénéfices nets des biens privés, cherchent à faire élargir la zone des activités discrétionnaires de façon à faire diminuer la production de biens collectifs.

Ces deux tendances constituent en fait une application d'une autre loi fondamentale de la politique: les individus investissent des ressources pour faire diminuer les contraintes des règles qui limitent leur action ainsi que pour faire adopter des règles qui accroissent leur marge d'activités discrétionnaires (d'initiatives individuelles).

2- Les avenirs possibles associés aux tendances lourdes

Suivant la perspective de Cazes (1971), la deuxième tâche essentielle du prospectiviste est d'identifier les avenirs possibles associés aux tendances lourdes, c'est-à-dire de montrer quels types de décisions les individus prendront concernant la production et la consommation de biens collectifs si aucune action n'est entreprise pour infléchir les tendances lourdes identifiées plus haut. Nous recourrons à la méthode déductive

pour tenter de démontrer qu'il y a incompatibilité logique entre l'évolution à long terme de certaines tendances lourdes.

Les tendances incompatibles entre l'évolution des caractéristiques des biens collectifs et l'évolution des préférences des individus

Si les tendances observées au cours des vingt-cinq dernières années se maintiennent, les projets d'interventions gouvernementales des partis politiques du Québec se rapprocheront de l'évolution des préférences des individus en matière de production et de consommation de biens collectifs. En effet, la déception de plus en plus grande des citoyens relativement à la quantité et à la qualité des biens publics et des biens quasi publics s'est jumelée, depuis une quinzaine d'années à une réduction progressive dans la proportion des projets d'interventions gouvernementales visant à produire des biens publics, tant du côté du Parti québécois que du Parti libéral du Québec. D'autre part, si les partis tendent à converger en ce qui concerne la proportion des biens privés qu'ils projettent de produire, il convient de noter que le PLQ tend à en produire de moins en moins depuis 1960 alors que le PQ tend à faire le contraire. Enfin, l'évolution des projets d'interventions gouvernementales des partis laisse voir qu'ils tendront de plus en plus à s'engager dans la production de biens quasi privés. Les tendances des vingt-cinq dernières années pourraient évoluer en deux temps d'ici l'an 2 000: 1) transformation de certains biens publics en biens quasi privés (en remplaçant les critères d'exclusion difficile par des critères d'exclusion facile); 2) dans un second temps, le transfert de la production des biens quasi privés et

des biens privés de l'Etat à l'entreprise privée. Ces deux évolutions iraient de pair avec la perte de confiance des citoyens en l'Etat et la confiance de plus en plus grande qu'ils accordent à l'entreprise privée pour résoudre les problèmes de l'économie nationale.

Par ailleurs, l'augmentation de la proportion du produit intérieur brut consacrée à la production des biens collectifs fournis par l'Etat contredit l'évolution des préférences des individus qui estiment qu'il n'est pas acceptable de sacrifier une partie croissante de leurs revenus directs dans le but de bénéficier du maintien ou d'un surcroît de services collectifs. L'essor du culte de l'individualisme qui se traduit par l'expansion des activités destinées à améliorer le bien-être physique et psychologique des individus milite contre tout échange additionnel de revenus directs qui concourraient à financer la production de biens collectifs. L'incompatibilité de ces deux tendances mérite d'autant plus d'attention que le simple maintien des services collectifs grugera une part de plus en plus grande du produit intérieur brut puisque la production de services constants mobilise des ressources budgétaires croissantes d'une année à l'autre. La production des biens collectifs soulève un dilemme insoluble: d'une part, les individus préfèrent simultanément le maintien ou l'amélioration des services collectifs et le gel ou la réduction du prix fiscal de ces mêmes services. Ces préférences contradictoires des citoyens sont d'ailleurs fortement entretenues par les partis politiques puisque leurs projets d'interventions gouvernementales correspondent à la stratégie de l'illusion fiscale: ils promettent de produire des biens collectifs procurant des bénéfices sans contrepartie de coûts (Landry et Duchesneau, 1986).

Tendances incompatibles entre les règles relatives à la demande de biens collectifs et l'évolution des préférences des individus

1) Le paradoxe du resquilleur (free rider): les règles régissant le financement des biens collectifs obligent les citoyens à partager les coûts de production même s'ils ne consomment pas personnellement les biens fournis par l'Etat. L'essor de l'individualisme dans notre société est tel qu'une proportion croissante d'individus refuse les prélèvements sociaux obligatoires sous prétexte qu'ils sont illégitimes ou inéquitables. Ces individus contournent les règles des arrangements institutionnels officiels au nom du respect de leurs droits individuels: l'évasion fiscale, le travail au noir, les garderies clandestines, les foyers d'accueil clandestins représentent autant d'illustrations différentes de comportements resquilleurs. En fin de compte, cette forme de contestation, qui met en cause les règles de prélèvements sociaux obligatoires, soulève beaucoup d'ambiguités: les resquilleurs contestent les coûts des services collectifs, mais ils ne sont pas pour autant opposés aux bénéfices que leur procurent les services collectifs. Bref, l'essor du resquillage laisse croire à une diminution de la volonté d'assumer sa part du coût du financement des services collectifs mais non à une réduction de la volonté de consommer des services collectifs.

2) La demande de services par les individus: l'augmentation de la demande de services collectifs, particulièrement dans le domaine de la santé et des services sociaux, crée des files d'attente de plus en plus longues dans un contexte où la quantité des services offerts est constante ou en

croissance lente. L'écart qui se crée entre la demande et l'offre des services collectifs contribue à alimenter la perception des individus qui estiment qu'on assiste à une dégradation des services collectifs. L'absence de règles institutionnelles régissant la demande de services collectifs engendre une dérive incontrôlable où une partie de la population fait une surconsommation de services alors que le reste subit des carences aiguës.

3) L'émergence de nouveaux types de groupes d'intérêt: l'évolution de la demande de changements dans la production et la consommation de biens collectifs s'explique par l'évolution des opportunités que le partage des coûts et des bénéfices apportent aux membres des groupes d'intérêt. A cet égard, il faut souligner la présence d'au moins cinq tendances incompatibles:

. l'augmentation du nombre de groupes d'intérêt contribue à accroître les demandes d'interventions gouvernementales dans un contexte où les individus deviennent de plus en plus réfractaires à tout transfert additionnel de revenus directs destinés à financer un surcroît de biens collectifs. Les pressions exercées sur les politiciens s'accentuent au moment même où leur capacité et leur volonté de financer un surcroît de biens collectifs se détériorent.

. Les groupes de consommateurs et de contribuables demandent la réduction ou le statu quo en matière de prix et de taxes, mais le maintien ou l'amélioration de la quantité et de la qualité des services collectifs. Ces groupes vont lutter de plus en plus contre la transformation des biens publics en biens quasi privés.

. Les groupes d'individus détenteurs de facteurs de production (par

exemple, les groupes de travailleurs et les groupes d'entrepreneurs) demandent des interventions gouvernementales qui améliorent les revenus qu'ils retirent de leurs facteurs de production, notamment en demandant de modifier le contrôle à l'entrée de nouveaux rivaux par des subventions et de la réglementation restreignant le recours à des facteurs de substitution (Olson, 1965, 1982; Frey, 1983).

. Les groupes qui représentent les institutions du secteur public comme l'Association des hôpitaux de la province de Québec, ne demandent pas au gouvernement d'intervenir dans le but premier d'améliorer la qualité des services fournis; le but de leurs interventions est d'abord et avant tout d'accroître les subventions servant à financer les activités de leurs établissements membres puis de faire assouplir les règles régissant l'affectation des ressources budgétaires qu'ils reçoivent par le canal des subventions gouvernementales. Leur but ultime est finalement d'élargir leurs marges de manoeuvre en matière budgétaire (Salisbury, 1983).

. Les groupes d'individus en situation de précarité: les individus qui vivent des situations de précarité ne font généralement pas partie de groupes d'intérêt organisés et, lorsque c'est le cas, les groupes auxquels ils appartiennent ne reçoivent pas de subventions des gouvernements. Les individus qui vivent les situations les plus difficiles appartiennent donc aussi à cet agrégat le plus mal placé pour adresser ses demandes d'interventions gouvernementales auprès des autorités politiques.

D'un côté, la demande de consommation de services collectifs des individus augmente de plus en plus à cause de l'absence de règle d'exclusion, de l'autre, les demandes d'interventions gouvernementales des groupes d'intérêt s'accroissent et se diversifient de plus en plus alors que

les individus manifestent des réticences de plus en plus grandes lorsqu'il est question d'échanger une partie additionnelle de leurs revenus directs contre un surcroît de biens collectifs. De quelle façon peut-on réussir à concilier ces exigences contradictoires?

Tendances incompatibles entre l'évolution des règles relatives à l'offre de biens collectifs et l'évolution des préférences des individus

L'incompatibilité qui s'est développée entre l'évolution des règles régissant l'offre de biens collectifs et l'évolution des préférences des individus doit être traitée à deux niveaux, celui de l'impact des règles microscopiques et celui de l'effet macroscopique de larges ensembles de règles. Le premier niveau sera abordé en distinguant trois sous-ensembles de règles: les règles régissant le financement des biens collectifs; les règles concernant l'allocation des ressources budgétaires et enfin, les règles relatives à la gestion des ressources humaines.

1) Les règles régissant le financement des services publics et l'évolution des préférences des individus: la multiplicité et la complexité des règles de taxation empêchent les citoyens de connaître précisément la part des coûts qu'ils assument et la part des bénéfices qu'ils retirent concernant des services spécifiques. Dans ce contexte, l'augmentation des taxes et des impôts est perçue d'autant plus négativement que les citoyens deviennent de plus en plus réfractaires au transfert d'une part additionnelle de leurs revenus directs pour financer le maintien ou l'amélioration des services collectifs. Le fait de cacher les coûts des services collectifs sous le couvert

d'une multitude de taxes renforce l'opinion des citoyens à l'effet que les services collectifs coûtent trop chers compte tenu des bénéfices qu'ils en retirent. Les individus perçoivent les frais généraux des services collectifs qu'ils sont obligés de défrayer, mais rien ne leur permet de connaître avec précision la valeur des services collectifs qu'ils consomment. Ce hiatus entre la perception des coûts et des bénéfices contribue à alimenter le débat antisecteur public.

2) Les règles concernant l'allocation des ressources budgétaires et l'évolution des préférences des individus: les règles actuelles de financement des services collectifs ne tiennent pas compte de la valeur des services offerts aux citoyens. Les règles de financement ne tiennent pas compte de la réalisation d'économies ou de l'augmentation de la productivité. Le fait de financer les services collectifs en fonction des inputs plutôt que la quantité et la qualité des outputs contribue à alimenter la perception des individus qui pensent que les services collectifs sont mal gérés.

3) Les règles relatives à la gestion des ressources humaines et l'évolution des préférences des individus: l'amélioration des conditions de travail définies dans les conventions collectives des employés du secteur public et les modification apportées à la loi de la fonction publique et au Code du travail avaient pour but de faire disparaître l'arbitraire dans la gestion du personnel tout en contribuant à améliorer la productivité des employés du secteur public. Si le premier objectif a été atteint, il est plus difficile d'en dire autant du second. Les conventions collectives des employés du secteur public sont devenues des documents contenant un nombre sans

cesse plus élevé de règles qui a pour effet de bloquer toute adaptation possible dans la production des services collectifs: il existe une seule façon de produire les services collectifs et cette façon est décrite par les règles des conventions collectives définissant les tâches des employés du secteur public. La production des services collectifs est alors irrésistiblement orientée vers l'application des règles qui gèrent le travail des fonctionnaires plutôt que d'être à l'écoute des clients des services collectifs. Les règles de gestion du personnel contribuent à alimenter l'opinion des individus qui pensent que les fonctionnaires dissimulent de plus en plus mal le corporatisme qui les anime.

Plus globalement, on peut soutenir, à la suite de Rose (1984) et Rose et Karan (1984) que les politiciens qui arrivent au pouvoir peuvent difficilement manipuler les dépenses publiques à leur guise tellement les engagements passés exercent des pressions sur les dépenses gouvernementales. Un gouvernement nouvellement élu ne prend pas la direction d'une machine au neutre, mais bien celle d'une machine déjà en mouvement. Les engagements pris par les politiciens des gouvernements antérieurs n'ont pas seulement pour effet d'assurer la persistance des programmes publics, ils ont aussi pour effet de donner une impulsion porteuse d'avenir. Si bien en fait que d'après Rose (1984, 49) la question cruciale est: "Dans quelle direction l'inertie conduit-elle?".

La modification des caractéristiques des biens collectifs devient de plus en plus difficile à mesure que se multiplient les interventions gouvernementales, car celles-ci prennent obligatoirement la forme de lois et de règlements qui accordent des droits de plus en plus étendus à une

proportion toujours plus grande de citoyens. Comme les règles des arrangements institutionnels régissent la façon de partager les coûts de production et les bénéfices des biens collectifs, on peut imaginer deux types de réactions: les individus avantagés par les règles des arrangements institutionnels exigeront que le partage des coûts et des bénéfices s'effectue en conformité aux règles alors que ceux qui s'estiment défavorisés par les règles lutteront pour les faire changer. Cette lutte entre les partisans du statu quo et les réformistes sera d'autant plus chaude que la croissance des ressources consacrées à la production des biens collectifs sera lente.

L'enjeu de ces luttes politiques est élevé parce que la modification des règles concernant la distribution des coûts et des bénéfices des biens collectifs crée une situation de jeu à somme nulle, c'est-à-dire, une situation de décision où les pertes des uns égalent exactement les gains des autres. Comme les décisions qui s'imposent à la collectivité doivent être prises en conformité aux règles, aucune redistribution des coûts et des bénéfices n'est envisageable tant que les règles n'ont pas été modifiées. Or, toute modification des règles sera longue et difficile parce que les règles qui régissent la prise de décision concernant la modification des règles protègent généralement les tenants du statu quo. Ainsi il arrive fort souvent qu'un changement de règle exige l'accord de plus de 50% des individus, aussi bien au niveau d'une petite association que de la constitution d'un Etat. Or, ce type de règles avantage fortement les bénéficiaires du statu quo (Rae, 1969).

Ces luttes politiques ne se déroulent toutefois pas dans un contexte d'information parfaite. L'incertitude pèse sur les individus parce qu'ils ne connaissent pas de façon parfaite les coûts et les bénéfices qu'engendrerait une modification des règles du jeu. Or, l'incertitude n'engendre pas des réactions identiques chez tous les individus. Ceux qui sont concernés à titre de consommateurs ou de "payeurs de taxes" ne sont que faiblement incités à supporter les coûts d'acquisition d'informations et les coûts d'organisation d'une action collective parce que de tels coûts sont élevés comparativement aux bénéfices triviaux, généralement différés dans le temps et peu visibles qu'ils peuvent espérer du maintien ou du changement de règles qui ne les affectent que faiblement. A l'inverse, les individus qui sont visés à titre de détenteurs de facteurs de production jugent profitable d'investir dans l'acquisition d'informations et l'organisation d'actions collectives parce que le maintien ou le changement des règles engendre des bénéfices concentrés substantiels qui apparaissent promptement en plus d'être généralement beaucoup plus visibles. En conséquence, et il s'agit d'une autre loi fondamentale de la politique, l'incertitude engendre un biais anti-consommateurs qui avantage les détenteurs de facteurs de production dans la lutte pour le maintien ou la modification des règles des arrangements institutionnels (Downs, 1957; Olson, 1965 et 1982; Moe, 1981; Hayes, 1981; Frey, 1983).

Cette asymétrie entre les consommateurs et les détenteurs de facteurs de production se paire à une seconde asymétrie, celle entre les pressions favorables à l'augmentation et les résistances à la diminution de la production de biens et services publics. Une augmentation de la production de biens et services est beaucoup moins susceptible de heurter

les intérêts des détenteurs de facteurs de production parce qu'elle profite généralement fortement à peu d'individus (les individus qui produisent et consomment le bien) en contrepartie d'un faible coût pour un grand nombre (les payeurs de taxes). A l'inverse, une diminution de la production de biens et services ou un ralentissement du taux de croissance de la production de biens et services suscite beaucoup plus de résistances parce qu'une telle situation, en plus de se rapprocher du cas du jeu à somme nulle, signifie qu'on enlève des bénéfices importants à certains individus (ceux qui produisent et qui consomment le bien) à l'avantage de l'ensemble des payeurs de taxes pour qui une diminution de la production de biens et services est compensée par une augmentation du "take home money".

Bref, l'évolution des tendances lourdes de notre société engendre trois types de conséquences indésirables: 1) l'élargissement de la zone des activités réglementées dote certains individus de droits de veto qui peuvent bloquer tout changement significatif dans les caractéristiques des biens collectifs; 2) l'incertitude qui pèse sur les décisions concernant la production des biens collectifs comporte un biais anti-consommateurs qui avantage les détenteurs de facteurs de production; 3) ce biais anti-consommateurs joue plus fortement lorsqu'il s'agit de faire décroître plutôt que de faire croître la production de biens collectifs.

3- Les solutions possibles

La troisième et dernière grande étape d'une étude prospective concerne l'explicitation de solutions visant à faire disparaître ou à atténuer les conséquences indésirables résultant de l'évolution combinée de certaines tendances. Cette question sera abordée en distinguant les macro-changements des micro-ajustements.

3.1 L'irréalisme des macro-solutions

Il est tentant de penser que l'Etat peut intervenir pour tout transformer, que les préférences des individus, les caractéristiques des biens collectifs et les règles des arrangements institutionnels peuvent être transformées telle de la pâte à modeler. Une telle conception débouche sur des solutions globales, sur des macro-changements. Les tenants des solutions globales estiment que l'Etat peut "décréter" les macro-changements. On peut distinguer au moins sept macro-solutions différentes: - le statu quo; - la solution informelle; - la privatisation des services collectifs; - la concession de services collectifs; - la déréglementation; - la réduction des interventions financières; - les interventions idéologiques.

1) L'option du statu quo: cette option consiste à laisser dériver le système actuel de production des services collectifs en laissant intactes les règles concernant le financement des services, l'évaluation des services, l'allocation des ressources budgétaires, la gestion des ressources humaines et la consommation des services collectifs. Cette solution serait acceptable

uniquement si l'une ou l'autre des deux conditions suivantes se réalisait: une augmentation très importante et soutenue du taux de croissance du produit intérieur brut; ou, le sacrifice par les citoyens d'une portion plus substantielle de leurs revenus directs pour bénéficier du maintien de la quantité et de la qualité actuelles de services collectifs. Si l'une ou l'autre de ces deux conditions ne se réalise pas, le statu quo provoquerait des crises qui permettraient d'effectuer des macro-changements dans les règles régissant la production et la distribution des services collectifs.

2) La solution informelle: est-il possible que les problèmes de rigidité qui assaillent l'Etat providence disparaissent parce que le système de production et de consommation des services collectifs se métamorphose? Les tenants de la solution informelle pensent que les solutions qui se situent en dehors des règles institutionnelles formelles fournissent une solution de rechange à l'Etat providence aussi bien pour augmenter l'égalité de revenus que pour augmenter la production de services collectifs. Le travail au noir et le troc sont théoriquement susceptibles d'assurer des compléments de revenus aux prestations d'assurance-chômage et d'assistance sociale. De même, les garderies fantômes peuvent produire des services analogues aux garderies publiques alors que les foyers d'accueils clandestins rendent des services analogues aux foyers d'accueil reconnus par l'Etat. La question à résoudre par rapport à la solution informelle est de voir si les possibilités théoriques seront suffisamment exploitées pour déclasser les services collectifs fournis par l'Etat. Cette solution serait porteuse d'avenir à deux conditions: si le taux de croissance de l'économie formelle est faible et si les dirigeants politiques ferment les yeux sur les initiatives qui se situent en dehors des règles

institutionnelles formelles.

En outre, certains observateurs de la société américaine perçoivent une expansion importante dans l'auto-prise en charge de services par les individus, les familles et les petits groupes dans le but de compenser les carences des services fournis par l'Etat (Naisbitt, 1984, chap. 6). La création de maisons visant à aider les femmes et les jeunes victimes de violence et l'organisation de centres privés visant à faciliter la réinsertion d'ex-détenus sur le marché du travail constituent deux illustrations de ce genre de solution. Au mieux, ces efforts paraissent non pas se substituer, mais simplement s'ajouter aux services fournis par les établissements de l'Etat.

A elle seule la solution informelle ne serait pas appropriée pour résoudre l'ensemble des problèmes que soulèvent la production et la consommation des services collectifs fournis par l'Etat.

3) La privatisation des services collectifs: cette solution consiste à retourner au secteur privé la production et la distribution de services collectifs antérieurement fournis par l'Etat. Cette solution pourrait être envisageable pour les biens quasi privés et les biens privés, mais non pour les biens quasi publics et les biens publics. Le coût des services privatisés est transféré en totalité aux usagers soulageant d'autant le budget de l'Etat. Ce transfert de coûts créerait des situations d'inégalité d'accès aux services que voulaient précisément atténuer la production de services collectifs par l'Etat. En outre, l'objectif de la maximisation des bénéfices monétaires inciterait les producteurs privés à se montrer

sensibles à la satisfaction des clients, mais cet objectif les pousserait aussi à sélectionner les clients les moins dispendieux à satisfaire ou à traiter. Cette solution ne serait pas appropriée pour résoudre l'ensemble des problèmes de production et de consommation des services collectifs fournis par l'Etat car elle recrée les situations d'inégalité et d'insécurité que l'Etat providence visait précisément à atténuer. En outre, l'objectif de maximiser les profits monétaires - et de réduire les coûts - exigerait des assouplissements considérables des règles concernant la gestion des ressources humaines. Le gouvernement ne pourrait pas privatiser la production des services collectifs fournis par l'Etat tout en imposant les règles actuelles de gestion du personnel. La privatisation de Québecair et du Manoir Richelieu représentent à une toute petite échelle le psychodrame collectif qu'engendrerait la privatisation de services collectifs actuellement produits par 10 000 ou 100 000 syndiqués. La solution de la privatisation est inapplicable sur une haute échelle.

4) La concession de services collectifs: suivant cette solution, la production des services collectifs est transférée de l'Etat à l'entreprise privée, mais le financement de certains services reste à la charge de l'Etat. Ainsi, le gouvernement pourrait concéder au secteur privé l'exploitation de tous les établissements d'éducation, de santé et de services sociaux. La concession de services collectifs soulève les mêmes difficultés que la privatisation. En conséquence, elle est inapplicable sur une haute échelle pour résoudre l'ensemble des problèmes relatifs à la production et à la consommation des services collectifs actuellement fournis par l'Etat.

5) La déréglementation concernant la production et la consommation des services collectifs fournis par l'Etat: cette solution consiste à supprimer les barrières et les freins qui protègent certaines activités concernant la production des services collectifs fournis par l'Etat. La réglementation fixe les règles institutionnelles régissant la production et la consommation de services fournis par l'Etat. La réglementation détermine les règles de partage des coûts et des bénéfices des services collectifs. La déréglementation modifie ces règles de partage. Cette macro-solution consisterait en une révision en profondeur pour libéraliser les règles concernant le financement des services collectifs, l'allocation et la gestion des ressources budgétaires et finalement la gestion du personnel. Cette solution est inapplicable sur une haute échelle puisqu'elle remettrait en cause tant les droits acquis (ou perçus comme tels) des consommateurs que des producteurs des services collectifs fournis par l'Etat. La nécessité de maintenir la paix sociale milite contre le recours à une dose massive de déréglementation.

6) La réduction des interventions financières: les interventions financières de l'Etat ont pour objet de modifier les effets associés au système des prix de l'économie de marché. La réduction des interventions financières de l'Etat consisterait à mettre fin aux paiements de transfert allant aux personnes et aux entreprises. Les entreprises ne recevraient aucune subvention, les individus ne bénéficieraient d'aucune forme de prestation directe telle l'assistance sociale, les allocations familiales, l'assurance chômage, etc. Inutile de dire que le recours massif à cette solution est irréaliste aussi bien en ce qui concerne les individus que les entreprises. Il est impératif de continuer à augmenter les revenus des plus démunis

tout autant qu'il est nécessaire de subventionner l'entreprise privée dans un contexte où les compétiteurs de nos entreprises reçoivent eux-mêmes des subventions de leurs gouvernements.

7) Les interventions idéologiques: cette solution consiste à tenter d'influencer directement les préférences des individus en matière de biens collectifs ainsi que les perceptions qu'ils ont à l'égard des opportunités que leur procurent les règles des arrangements institutionnels dans le double but de diminuer et la demande de services collectifs et leurs coûts de production. Ce type d'interventions n'est pas susceptible d'engendrer les effets attendus ni dans le court terme, ni dans le moyen terme, car les préférences des individus en matière de services collectifs prennent beaucoup de temps à changer.

De façon générale, on peut dire que ces sept solutions globales comportent à peu près les mêmes lacunes:

- elles ne tiennent pas compte de la multiplicité grandissante des préférences souvent contradictoires des individus;
- elles ne tiennent pas compte de la multiplicité des opportunités procurées par les règles des arrangements institutionnels;
- elles ne tiennent pas compte des droits acquis procurés par les interventions gouvernementales et de la difficulté de modifier les acquis dans un contexte où les règles des arrangements institutionnels attribuent l'équivalent d'un droit de veto à un grand nombre de participants;
- elles ne tiennent pas compte de la diversité des situations, que ce soit du côté des coûts de production qui varient énormément d'un service à l'autre, que du côté des bénéficiaires des services dont les situations

varient radicalement en termes de revenus et de localisation sur le territoire du Québec.

Ces facteurs militent contre le recours à des macro-solutions rigides et uniformes qui seraient appliquées à la production de tous les services fournis par l'Etat.

3.2 Vers des micro-ajustements

Il est impossible de trouver la seule bonne façon de produire des services collectifs. En outre, les individus visés par les macro-changements sont réfractaires aux solutions globales parce qu'ils ont perdu confiance dans l'Etat, estimant qu'ils ne sortiront pas nécessairement gagnants des nouvelles règles concernant le partage des bénéfices et des coûts des services collectifs. Finalement, l'absence de diagnostic précis et d'évaluation rigoureuse sur le partage des coûts de production et des bénéfices issus des services fournis par l'Etat signifient que notre connaissance au sujet de la production et de la consommation des services de l'Etat est si limitée qu'il est préférable de s'abstenir de changements globaux.

L'heure est aux micro-ajustements. L'ère des grandes réformes institutionnelles a pris fin. Les micro-solutions exigeront à la fois plus d'Etat et plus de marché:

> "La société polymorphe, clé de l'après-crise, exige paradoxalement davantage d'Etat et davantage de marché, c'est-à-dire une inversion de nos habitudes institutionnelles: un Etat qui soit présent là où il était absent et un marché qui régule désormais ce qui lui était jusqu'à présent interdit." (Minc, 1982: 12).

Les micro-ajustements nécessaires devront porter simultanément sur la production et sur la consommation des services collectifs fournis par l'Etat. D'une part, il faudra abaisser les coûts de production grâce à des gains substantiels de productivité. D'autre part, il faudra réguler la consommation de façon à limiter le rythme de croissance de la demande de services collectifs.

Les micro-ajustements concernant la production des services de l'Etat

La question à résoudre est la suivante: est-il possible d'introduire des incitations susceptibles de faire baisser les coûts de production des services fournis par l'Etat sans être forcé de procéder à des macro-changements institutionnels? La réponse est oui. Examinons quelques-uns des micro-ajustements possibles.

1) La gestion des ressources financières

L'Etat devrait inciter les gestionnaires des services collectifs à mieux contrôler les dépenses et à accroître la productivité en laissant à

leurs établissements la totalité des économies qu'ils réalisent. Le fait de récupérer les surplus budgétaires incite à la dépense plutôt qu'à l'économie des ressources.

Une autre façon de contrôler les coûts de production des services collectifs serait de limiter la multiplication des équipements sophistiqués dans divers établissements qui desservent un même bassin de population. Ces multiplications sont particulièrement coûteuses dans le secteur hospitalier et dans les secteurs des loisirs où, dans ce dernier, le gouvernement subventionne la construction d'infrastructures municipales et d'infrastructures scolaires similaires sur le même territoire.

La création d'un secteur témoin dans la production de services collectifs serait susceptible d'apporter des informations additionnelles au gouvernement concernant les coûts de production, en plus de permettre aux usagers de se former une opinion éclairée sur le coût, la quantité et la qualité des services collectifs. Cet objectif pourrait être atteint en privatisant quelques établissements de taille moyenne ou petite, ou en octroyant quelques concessions de services à des firmes privées.

La privatisation et l'attribution de contrats de services collectifs devraient mettre en compétition non seulement des firmes privées, mais permettre la participation des employés touchés. Les soumissions de ces derniers pourraient peut-être se montrer plus compétitives que celles des firmes privées.

Une solution moins radicale que la réalisation d'expériences de privatisation ou d'attribution de concessions pour diminuer les coûts de production des services collectifs consisterait à développer des programmes conjoints dans lesquels l'Etat agirait de concert avec l'entreprise privée ou avec des organismes bénévoles. Le programme Corvée habitation et le programme de distribution de lait gratuit dans les écoles constituent deux illustrations de ce type de micro-solution.

Toutes les actions de privatisation et d'attribution de contrats de services devraient veiller à maintenir une compétition continuelle dans la production des services collectifs. Les effets des monopoles privés ne sont pas plus louables que les effets des monopoles publics.

2) La gestion des ressources humaines

La production des services collectifs fournis par l'Etat est organisée en fonction des règles régissant la gestion de ressources budgétaires et la gestion des ressources humaines. Les fonctionnaires tirent plus d'avantages en se conformant scrupuleusement à ces règles qu'en tentant de répondre adéquatement aux besoins et aux demandes des usagers de services.

Il sera impossible d'accroître de façon significative la productivité du travail des fonctionnaires tant que les règles de gestion de personnel seront aussi rigides. Le gouvernement devrait rappeler à ses employés et à l'ensemble des contribuables qu'il est consentant à garantir la sécurité

d'emploi en échange de quoi les employés du secteur public abandonneraient la sécurité de tâches. Une allocation plus souple des ressources humaines pourrait permettre de réaliser des gains importants de productivité tout en permettant d'accroître la qualité des services offerts aux citoyens.

La notation du travail des fonctionnaires n'a jamais servi à évaluer la productivité. Le fonctionnaire compétent qui améliore son rendement reçoit la même rémunération que celui dont l'incompétence et l'absence de rendement sont notoires. La notation des fonctionnaires pourrait servir à évaluer le rendement des fonctionnaires et prévoir des incitations financières qui récompenseraient l'atteinte de certains objectifs.

Le cas des médecins soulève un problème de gestion de personnel simple mais délicat à résoudre: les règles actuelles permettent aux médecins d'agir comme des entrepreneurs privés qui bénéficient d'un accès gratuit aux équipements sophistiqués et dispendieux des hôpitaux sans avoir de compte à rendre, sinon à leurs patients. Ce sont les seuls entrepreneurs privés qui bénéficient de ce privilège unique dans notre société, soit la capacité de transférer automatiquement les coûts de leurs services aux établissements publics sans contrepartie de coûts. Cette situation pourrait être modifiée en facturant aux médecins une partie des coûts qui résultent de leur utilisation des équipements collectifs.

En outre, les médecins font partie de la rare catégorie de professionnels de notre société qui dispose automatiquement du droit à un emploi et du droit à un emploi dans le lieu de leur choix. Le gouvernement

pourrait modifier les règles permettant la facturation des services médicaux à la Régie de l'assurance maladie en déterminant le nombre de nouveaux médecins autorisés à pratiquer chaque année ainsi que le lieu où devrait s'exercer cette pratique. Les nouveaux médecins qui refuseraient des règles auraient le droit de pratiquer la médecine librement à l'extérieur du système public. Cette mesure pourrait aussi avoir pour effet de limiter la croissance des coûts des services médicaux et d'assurer une meilleure répartition de services sur l'ensemble du territoire. Cette mesure ne serait pas discriminatoire. Elle aurait pour effet de mettre fin à un privilège unique dans notre société, même si dans le cas des médecins il s'agit d'un droit acquis inaliénable.

Les micro-ajustements concernant la consommation des services collectifs

Une seconde série de micro-ajustements concerne l'implantation d'incitations visant à décourager la surconsommation des services collectifs fournis par l'Etat.

Une première solution consisterait à fournir aux citoyens une information plus précise qu'actuellement sur le coût des services que leurs taxes financent de même que sur le coût des services collectifs dont ils bénéficient personnellement. Les taxes et les impôts ne devraient plus augmenter sans que les contribuables soient informés de façon précise de la quantité et de la qualité des services collectifs financés par ces revenus additionnels de l'Etat. Une mesure simple à implanter consisterait à informer annuellement chacun des citoyens des coûts des services qu'ils

consomment; un tel type de mesures devrait s'appliquer en priorité aux services de santé, aux services d'éducation et aux services sociaux.

Une autre solution possible pour limiter la consommation de biens collectifs pourrait être d'ajouter une partie de la valeur des services reçus au calcul du revenu imposable. La valeur des services reçus imposables pourrait augmenter graduellement de façon à financer une partie de l'augmentation des coûts des services collectifs. La difficulté la plus délicate que soulève cette solution est d'établir la "table d'imposition" initiale.

L'introduction de la tarification des services de santé, d'éducation, de voirie, de loisirs permettrait à l'usager de connaître les programmes qui produisent des services dont les bénéfices excèdent les coûts. Les dirigeants politiques pourraient alors faire des coupures en priorité dans les programmes où les bénéfices retirés par les citoyens sont les plus faibles. Par ailleurs, la tarification à l'usager entraînerait une forme d'autofinancement des services collectifs qui réduirait d'autant la nécessité d'augmenter les emprunts et les taxes.

Dans un contexte d'absence de tarification à l'usager, les consommateurs sont justifiés d'exiger une surquantité et une surqualité de services. Par exemple, si les malades devaient payer une partie des soins qu'on leur prodigue, ils pourraient être enclins à aller un peu moins souvent au cabinet de leur médecin, réduisant d'autant les coûts des services de santé. L'introduction d'un système de tarification aux usagers devrait comporter des exceptions s'appliquant aux clientèles les plus

démunies ainsi qu'aux patients dont les soins requièrent un suivi médical soutenu qui recevraient alors une subvention leur garantissant l'accès aux services essentiels. Le principe de la tarification comporte deux aspects positifs: la facture des services est assumée par les usagers plutôt que par l'ensemble des contribuables. La tarification pousse alors les individus à ne pas faire une consommation abusive des services fournis par l'Etat. De plus, la tarification aux usagers permettrait de limiter les effets négatifs qu'entraînent les prélèvements obligatoires sur les salaires et les revenus des particuliers. La difficulté la plus grande que pose cette solution concerne la détermination de la proportion des coûts qui devrait être tarifiée aux usagers.

Conclusion

La crise actuelle de l'Etat providence résulte avant tout des rigidités accumulées au cours du temps par la mise en place des règles concernant le partage des coûts et des bénéfices des interventions de l'Etat. Les changements survenus dans l'économie et les préférences des individus ont été plus rapides que les changements effectués dans les règles régissant la production et la distribution des biens et services collectifs. Aussi ces règles et les comportements des individus sont devenus de plus en plus inadaptés, engendrant des heurts entre les partisans du statu quo et les tenants du changement. S'il y a crise de l'Etat providence, c'est que les règles actuelles régissant le partage des coûts et des bénéfices des interventions gouvernementales sont contestées, mais pas de façon suffisamment virulente pour que s'imposent de nouvelles

règles. La crise s'articule alors autour de deux aspects complémentaires des règles qui régissent le partage des coûts et des bénéfices des interventions de l'Etat: le caractère inadapté des règles et le refus de règles plus adaptées par certains groupes d'individus.

Aucune collectivité n'a réussi à institutionnaliser les conflits de façon à faire disparaître totalement le jeu des rapports de force. Comme le dit si bien Aharoni (1981: 11):

> "A perfect system is impossible... We are selfish, but sometimes altruistic; we would like to achieve equality, but also like to be better than the rest; although we may recognize that markets are efficient, we sometimes find them unfair".

BIBLIOGRAPHIE

ABRAMS, R., 1980, Foundations of Political Analysis, New York, Columbia University Press.

AHARONI, Y., 1981, The No-Risk Society, Chatham, N.J., Chatham House Publishers Inc.

BARBE, R.P., 1983, La réglementation, Montréal: Editions Wilson et Lafleur.

BELL, D., 1985, "The Revolt Against Modernity", The Public Interest, 81 - Fall: 42-63.

BRAMS, S.J., 1985, Rational Politics. Decisions, Games and Strategy, Washington, Congressional Quarterly Press.

BRAUNGART, R.G. et M.M. BRAUNGART, 1984, "Generational Politics", Micropolitics, 3-3: 349-415.

BREWER, G. et P. De LEON, 1983, The Foundations of Policy Analysis, Homewood, Ill., The Dorsey Press.

CATHELAT, B., 1986, "Quelles réponses à la crise de civilisation", pp. 255-289 dans REMOND, R. ed., 1986, Les enjeux de la fin du siècle, Paris, Desclée de Brouwer.

CAZES, B., 1971, "Bien user de la prospective", Social Science Information, 9-2: 133-148.

DECOUFLE, A-C., 1972, La prospective, Paris: P.U.F. collection Que sais-je?

DECOUFLE, A-C. et NICOLON, 1972, Prospective et société, Paris: La documentation française, no 28, Travaux et recherches de prospective.

de JOUVENEL, B., 1971, "Le concours intellectuel à la décision", Analyse et prévision, XII-1- 2 - 1971: 791-802.

de JOUVENEL, B., 1972, L'art de la conjecture, Paris: Hachette, 2e édition.

de JOUVENEL, H., 1986, "Valeurs et modes de vie: la grande interrogation", pp. 379-404 dans LESOURNE, J. et M. GODET, 1986, Les milles sentiers de l'avenir; la fin des habitudes. Paris, Seghers.

DOWNS, A., 1957, An Economic Theory of Democracy, New York: Harper and Row.

FREY, B., 1983, Democratic Economic Policy: A Theoretical Introduction, Oxford: Martin Robertson.

FROHLICH, N. et J.A. OPPENHEIMER, 1978, Modern Political Economy, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

HANSEN, J.M., 1985, "The Political Economy of Group Membership", American Political Science Review, 79-1: 79-96.

HAYES, M.T., 1981, Lobbyists and Legislators: A Theory of Political Markets, New Brunswick: Rutgers University Press.

HIRSCHMAN, A., 1983, Bonheur privé, action publique, Paris: Fayard.

JACQUILLAT, B., 1985, Désétatiser, Paris, Robert Laffont.

JONES, C.O., 1970, An Introduction ot the Study of Public Policy, Belmont, Ca., Wadsworth.

KEE, J. et R. BLACK, 1985, "Is Excellence in the Public Sector Possible?", Public Productivity Review, Spring: 25-39.

LANDRY, R., 1986b, L'inertie des dépenses budgétaires: le cas du Québec, Québec, Groupe de recherche sur les interventions gouvernementales, Cahier 86-09.

LANDRY, R., 1984, "La nouvelle analyse institutionnelle", Politique, 6: 5-32.

LANDRY, R., ED., 1980, Introduction à l'analyse des politiques, Québec, P.U.L.

LANDRY, R. et P. DUCHESNEAU, 1986, L'offre d'interventions gouvernementales aux groupes: une théorie et une application, Québec, Groupe de recherche sur les interventions gouvernementales, Université Laval, manuscrit soumis pour publication.

LANDRY, R. et P. DUCHESNEAU, 1985, Description des bénéfices et des coûts des propositions d'interventions gouvernementales contenues dans les programmes des partis politiques du Québec, 1960-1981, Québec: Département de science politique, Université Laval.

LAURENT, A., 1985, De l'individualisme: une enquête sur le retour de l'individu, Paris, P.U.F.

LESOURNE, J. et M. GODET, eds, 1986, Les milles sentiers de l'avenir. La fin des habitudes, Paris, Seghers.

LEVITAN, S.A., 1986, "The Evolving Welfare State", Society, 23-2: 4-10.

MINC, A., 1982, L'après-crise est commencé, Paris, Gallimard.

MUELLER, D.C., 1982, Analyse des décisions publiques, Paris, Economica.

NAISBITT, J., 1984, Megatrends, Ten New Directions Transforming Our Lives, Updated Edition, New York: Warner Books Edition.

OLSON, M., 1974, 1965, La logique de l'action collective, Paris: P.U.F., publié initialement en anglais en 1965.

OLSON, M., 1982, The Rise and Decline of Nations, New Haven, Conn: Yale University Press.

PROSS, A.P., 1982, "Gouverner sous pression: les groupes d'intérêt spéciaux", Administration publique du Canada, 25-2: 183-197.

RAE, D.W., 1969, "Decision-Rules and Individual Values in Constitutional Choice", American Political Science Review, 63-1: 40-53.

RIKER, W.H., 1982, "Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of institutions", pp. 3-24 dans P.C. ORDESHOOK et K.A. SHEPSLE, 1982, Political Equilibrium, Boston, Kluwer-Nijhoff.

ROSE, R., 1984, Understanding Big Government: A Programme Approach, Beverly Hills, Ca., Sage Publications.

ROSE, R. et T. KARRAN, 1984, "Inertia or Incrementalism? A Long Term View of the Growth of Government", pp. 43-72 in A.J. Groth et L. Wade, eds., 1984, Comparative Resource Allocation, Politics, Performance and Policy Priorities, Beverly Hills, Ca., Sage Publications.

SALISBURY, R.H., 1983, "Interest Groups: Toward a New Understanding", pp. 354-369 in LOOMIS, B.A. et A.J. CIGLER, eds., 1983, Interest Groups Politics, Washington, Congressional Quarterly.

SALISBURY, R.H., 1984, "Interest Representation: The Dominance of Institutions", American Political Science Review, 78-1: 64-73.

SHUBIK, M., 1983, Game Theory in the Social Sciences, Concepts and Solutions, Cambridge, Mass., M.I.T. Press.

TARSCHYS, D., 1981, "Rational Decremental Budgeting", Policy Sciences, 14: 49-58.

THUROW, L., 1985, The Zero-Sum Solution, New York: Simon and Schuster.

WALKER, J.L., 1983, "The Origins and Maintenance of Interest Groups in America", American Political Science Review, 77-2: 390-406.

1

Synthèse critique

Le rôle et le devenir de l'État-providence

Frédéric Lesemann,
Jocelyne Lamoureux

LE RÔLE ET LE DEVENIR DE L'ÉTAT-PROVIDENCE

Synthèse dirigée des connaissances
sur le rôle et le devenir de l'État
soumise
à la Commission d'enquête
sur la santé et les services sociaux

Frédéric Lesemann
Jocelyne Lamoureux
Université de Montréal
Janvier 1987

TABLE DES MATIERES

I - En guise d'introduction 1

1.1 Le contexte du mandat de la Commission 1
1.2 Point d'ancrage des chercheur(e)s 3
1.3 L'Etat-providence comme positivité juridique et politique 5

II - L'Etat-providence comme positivité juridique: organisation du droit à la vie et justice sociale 7

2.1 Libéralisme classique 8
2.2 Naissance des sociétés assurantielles de sécurité sociale 9

2.2.1 Les accidents du travail: "marchepied vers la législation sociale" 11

2.3 De la protection sociale à la sécurité sociale 12
2.4 Les nouvelles vagues égalitaires des dernières décennies 15

2.4.1 Accès à l'égalité 15
2.4.2 Justice sociale 16

III - L'Etat-providence comme positivité politique: de l'ancien contrat social au consensus démocratique 21

3.1 La société-marché et l'Etat libéral 23
3.2 La nouvelle mutualité sociale 25
3.3 Démocratie: de la discussion sur le légitime et l'illégitime 26
3.4 Et l'Etat-providence 28

IV - Rôle et devenir de l'Etat-providence 29

4.1 La sécurité sociale et les transferts 30
4.2 Les services 31

V - Des services sociaux à démocratiser: combiner l'approche socio-institutionnelle et l'approche socio-communautaire 33

5.1 Synthèse de l'argumentation préalable 33
5.2 Ebauche de scénario 38

5.2.1 Au coeur du scénario: affirmer la primauté de la personne-citoyenne 38

5.3 Reconnaissance et respect du réseau communautaire 42

Notes 49

Bibliographie 51

I - EN GUISE D'INTRODUCTION

1.1 Contexte du mandat de la Commission

La Commission d'enquête sur la santé et les services sociaux réalise présentement son mandat dans un contexte bien spécifique de questionnements, de remises en causes du rôle et du devenir de l'Etat. Il est certain, et le constat est vérifiable dans plusieurs pays occidentaux industrialisés, que la société se trouve à un moment charnière de reformulation du consensus sur l'Etat-providence. Plusieurs critiques ont surgi sur la tutelle envahissante de l'Etat dans nombres de domaines, sur le gonflement inflationniste des dépenses publiques, sur la lourdeur du fardeau fiscal imposé aux contribuables, sur la multiplication des contrôles et des contraintes réglementaires, sur la prégnance étouffante du construit technocratique moulant en exclusive de grands pans de notre vie, sur une soi-disant dégradation des valeurs de l'excellence, du mérite, de l'initiative privée et de l'éthique du travail, au profit de comportements de dépendance.

Nous sommes donc à un moment relativement intense du dialogue permanent qui anime nos sociétés démocratiques sur l'organisation de la vie en commun, sur les valeurs constitutives du consensus qui tient lieu, de façon provisoire et instable, de contrat social, sur l'aménagement du rapport individu-société-Etat-marché.

Au Québec, ce débat sur l'Etat a pris une forme beaucoup plus publique et, disons-le, incisive par la publication, l'été dernier, de trois rapports gouvernementaux portant sur la privatisation des sociétés d'Etat, sur la déréglementation et sur l'organisation gouvernementale. Cette contribution importante à la polémique publique a permis d'entendre les porte-parole des prémisses néo-libérales sur l'indispensable "dégraissage" de l'appareil gouvernemental, sur les vertus du marché, sur le fardeau contre-productif des politiques sociales. On y défend les principes de privatisation, d'allègement des institutions publiques et de réinsertion de certains services dans la logique du marché.

Si les termes du débat atteignent aujourd'hui une certaine cohérence idéologique, les axiomes constituants de la crise de l'Etat-providence sont concrètement à l'oeuvre dans les institutions de la politique sociale depuis déjà plusieurs années. C'est ainsi qu'à la suite de la récession de 1982 le gouvernement a diminué par décrets les salaires des employés des secteurs public et para-public, fermé des portes et mis fin à l'indexation des budgets de plusieurs catégories d'établissements et de services. En 1984, sous la direction du ministre des Finances, Jacques Parizeau, était produit un projet de révision en profondeur de la fiscalité et de l'aide sociale - sur lequel nous reviendrons. Enfin, et cela touche directement notre propos, 1985 a vu la mise sur pied de la présente Commission d'enquête sur la santé et les services sociaux dans un contexte explicite de crise du financement des services publics et dans un contexte social de questionnement du consensus reconnaissant à l'Etat la légitimité et la responsabilité d'intervenir sur les disparités socio-économiques par des politiques de redistribution économique et d'accès généralisé aux services socio-sanitaires.

En effet, à l'annonce de la création de la Commission en juin 1985, le ministre Guy Chevrette confiait à la presse[1] l'urgence d'initier un projet de "révision en profondeur" du système mis en place depuis quinze ans. Il y avait donc des coups de barre sérieux à donner, des anomalies et des aberrations à corriger, des révisions en profondeur à effectuer, une nouvelle "priorisation collective des besoins et des services, compte tenu de la capacité collective de payer" à fixer. Le ministre Chevrette, qui avait personnellement participé à la commission Cliche faisant le point sur le secteur névralgique de la construction, était alors clair sur le rôle de ces commissions. Selon lui, elles contribuent "à faire évoluer les mentalités", (...) à préparer "l'opinion publique à des virages ou à des décisions gouvernementales". Le ministre s'était dit convaincu que la Commission "ferait des propositions extrêmement radicales au point de prendre des virages très importants dans le financement et dans les pratiques" du secteur socio-sanitaire.

Les propositions qu'auront à formuler les commissaires ne sont pas uniquement du domaine des technicalités de gestion ou encore des solutions ad hoc de réduction des coûts. Le mandat de la Commission est pour ainsi dire encastré dans un contexte historique et, il ne faut pas l'oublier, international de reformulation du consensus autour de la nature et du devenir de l'Etat, donc, par le fait même, autour des politiques et des pratiques de la solidarité constitutives de l'Etat-providence, comme nous le verrons plus loin. Le mandat de la Commission est traversé, d'autre part, par des questions hautement institutionnelles et politiques sur la nature de la société québécoise et de ses institutions juridiques (famille, statut de l'individu, lien entre l'individu et la communauté), par les débats âpres et lourds d'enjeux qui confrontent différentes versions de notre devenir collectif.

1.2 Point d'ancrage des chercheur(e)s

Afin de contribuer au débat sur le rôle, la place et le devenir de l'Etat, nous avons choisi par vif intérêt et par la force de la place que nous occupons dans le champ des sciences sociales de nous attarder sur la réalité et les enjeux du développement des interventions publiques à caractère social de l'Etat. Pourquoi ce choix? D'abord, parce qu'une mise en perspective historique nous conduit à constater que le développement de la politique sociale est au coeur à la fois de ce processus historique d'intervention de l'Etat sur la société et de cette profonde dynamique d'intervention des mouvements de changement qui, par leurs revendications, leurs protestations, leurs exigences, appellent une demande, une créance, un droit à l'Etat.

En second lieu, ce choix s'impose parce que la politique sociale ou ce qu'elle est devenue dans nos sociétés modernes, la sécurité sociale, est en quelque sorte une institution à travers laquelle se confronte, se négocie, se réalise le contrat social. C'est donc un lieu privilégié où la société négocie avec elle-même, reformule et fixe pour des périodes données les rapports entre les individus, l'Etat et le marché. En saisir la rationalité et l'évolution permet, à notre avis, de mieux comprendre les profondes mutations qui ont caractérisé le passage de l'Etat libéral classique à l'Etat-providence et, encore plus fondamental, de mieux déchiffrer et interpréter

les enjeux des reformulations actuelles autour de l'Etat et, par conséquent, de se positionner dans le débat.

Enfin, nous faisons ce choix d'analyser le développement des interventions publiques à caractère social parce que, là encore, la politique sociale se retrouve au coeur des remises en cause, au centre des cibles. En effet, on assiste présentement à des dénonciations virulentes de la responsabilité des programmes étatiques dans le champ social comme moteur de crise et source des dépendances comportementales des bénéficiaires, à des récusations explicites des fonctions de redistribution des revenus, de poursuite de la justice sociale et de l'égalité de l'Etat-providence, mais aussi de ses prérogatives de réglementation, de centralisation, de socialisation des services et des coûts afférents. On aurait, semble-t-il, découvert l'étiologie des profonds malaises sociaux: trop de droit à avoir des droits, en particulier des droits socio-économiques; trop d'interventions étatiques au nom de la justice sociale; et, enfin, ingouvernabilité des dérives égalitaires et démocratiques.

En résumé donc, on retrouvera, profondément imbriquées dans nos propos, les préoccupations du programme de justice sociale constitutif de l'Etat-providence, la question centrale de l'évolution du droit à l'égalité et le souci de l'extension de l'espace démocratique, qui marquent nos sociétés. C'est pour cette raison que l'angle d'approche dans l'analyse que nous proposons de certains aspects cruciaux du rôle et du devenir de l'Etat sera socio-juridico-politique. Nous partons de deux phénomènes particulièrement significatifs du XX^{e} siècle, deux phénomènes constituant les deux faces d'une même réalité complexe et mouvante: la poussée démocratique de notre époque puisant son souffle dans la quête pour plus d'égalité des exclu(e)s, marginalisé(e)s et laissé(e)s pour compte de la société de libre marché et la croissance remarquable de la sphère des compétences, prérogatives et pouvoirs de l'Etat.

La mise en rapport de questionnements sur le droit et la politique pour comprendre l'Etat contemporain est donc particulièrement intéressante. En effet, en premier lieu, comme nous le verrons, l'évolution du droit et

la nouvelle rationalité juridique qui l'habite depuis l'émergence de l'Etat-providence témoignent d'une des formes d'existence des relations sociales façonnant le devenir de l'Etat. Dans le même temps, la régulation sociale s'opère sur un mode juridique très actif nécessitant un appareil central fort, l'Etat, afin d'expliciter, d'appliquer et de sanctionner la norme. En second lieu, l'extension de la sphère de l'Etat est directement tributaire de tout le travail accompli par une société pour s'autoconstruire, s'auto-instituer.

Dans cette perspective, l'Etat-providence n'est ni une dérive historique, ni la résultante fortuite de quelque exceptionnelle période de croissance économique ou de l'exacerbation d'intérêts technocratiques. Des volte-face radicales ou des modifications profondes de ce construit social historique ne pourraient donc être opérées principalement en raison d'un contexte de croissance économique et d'emploi défavorable ou parce que s'agitent les tenants de la marchandisation globale de notre société.

Le débat sur le devenir de l'Etat ne peut faire l'économie d'une mise en perspective historique de sa constitution progressive. Entendons-nous bien! Il ne s'agit nullement de prôner a priori le maintien du statu quo ou de rejeter la nécessaire et inévitable révision de plusieurs institutions, mesures ou programmes établis qui doivent être soumis à une évaluation en profondeur de leur pertinence et de leur efficacité. Mais il s'agit plutôt de ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain, surtout quand il s'agit d'un bébé précieux et toujours fragile: l'institutionnalisation progressive du mouvement d'extension des droits démocratiques.

1.3 L'Etat-providence comme positivité juridique et politique

L'Etat-providence que nous connaissons ne peut pas être historiquement considéré comme un rejeton boiteux de l'Etat libéral classique. La récente étude d'Ewald (Ewald: 1986), au contraire, a montré que l'Etat-providence doit être considéré comme une nouvelle positivité juridique et politique qui émerge - dans certains pays déjà à la fin du XIX^{e} siècle - lentement, par à-coups et turbulences de l'Etat libéral du laisser-faire. Il s'agit donc d'un construit historique à la fois issu et pourtant très différent de l'Etat libéral classique.

Très brièvement, on peut rappeler que cette forme d'Etat est étroitement liée au développement de l'industrialisation et de l'urbanisation d'abord, puis au mouvement de modernisation technocratique des sociétés. Elle est caractérisée plus spécifiquement par trois phénomènes majeurs:

- une extension sans précédent de l'interventionnisme étatique dans les sphères économique, sociale, culturelle et juridique, autant sous forme de mécanismes bureaucratiques de contrôle que sous forme de sanctions normalisatrices des demandes de protection et d'égalité;

- la naissance d'une nouvelle rationalité juridique qui marque le passage du devoir moral et politique d'assistance ou de secours - question fondamentale et symbolique pour le contrat social - à l'affirmation des droits sociaux;

- l'extension de la capacité acquise par la société, en dehors de tout garant méta-social, de laisser cours à la conflictualité, aux débats, aux controverses et aux revendications, et de définir selon l'état du rapport de forces ses propres normes, règles et codes.

Mais quelle importance peut bien avoir le fait de considérer l'Etat-providence comme une "positivité juridique et politique"? A notre avis, elle peut être double. Cette façon de voir permet, d'une part, de mieux comprendre les assises des remises en cause de l'Etat-providence, de comprendre les raisons, la nature et les enjeux des critiques formulées à l'endroit de ses fonctions redistributrices, de ses institutions de luttes aux inégalités, de ses conceptions solidaristes des assurances sociales. De comprendre également le sens des appels pressants à un retour aux sources des valeurs fondamentales du libéralisme: libre-concurrence pour les ressources limitées, liberté, égalité de droit et égalité des chances pour les individus de compétitionner dans la course de la vie, méritocratie, vertus autorégulatrices du marché et méfiance à l'égard de l'intervention étatique, fidélité au Code civil en tant que symbole du droit privé opposé à un droit social tablant sur une intervention étatique.

En second lieu, cette façon de considérer l'Etat-providence comme positivité juridique et politique permet surtout de comprendre de quelles amnésies historiques témoignent certaines des reformulations néo-libérales actuelles du rôle et du devenir de l'Etat en même temps qu'elles méprisent les acquis fondamentaux de "citoyenneté démocratique[2]".

II - L'ETAT-PROVIDENCE COMME POSITIVITE JURIDIQUE: ORGANISATION DU DROIT A LA VIE ET JUSTICE SOCIALE

Dans nos sociétés d'Etat-providence, la définition de la règle de justice, c'est-à-dire des normes reflétant le degré d'accord et de désaccord sur le juste et l'injuste, des normes équilibrant les avantages retirés de l'association en société et la répartition des charges publiques, cette règle de justice donc est l'enjeu même des luttes qui se mènent pour redéfinir le consensus social.

Or aujourd'hui, il semble que le consensus soit effectivement remis en cause, que les valeurs mêmes d'égalité, de sécurité, de bien-être soient questionnées, que les opérations de socialisation des risques et des charges, de transfert, de redistribution soient mises en doute. La provenance précise et l'ampleur de cette remise en cause restent à bien évaluer. Il n'en demeure pas moins que cette voix particulière dans le débat public affirme la nécessité de casser enfin l'étau d'une idéologie redistributrice et égalitaire qui freine l'autorégulation du marché et jugule la liberté individuelle. Politiquement, cette voix reformule actuellement certains grands programmes sociaux de transferts dans le sens de relativiser la demande d'égalité ou de justice sociale assumée par l'Etat au profit d'une stricte fonction de suppléance et même d'une certaine forme de subordination au marché.

Nous croyons qu'il est possible d'appréhender ces remises en cause qui secouent notre époque en comprenant mieux l'émergence et le développement de l'Etat-providence dans sa spécificité juridique, en s'attachant au rôle historique de la forme juridique dans les mutations sociétales.

Sans être en mesure, dans le cadre restreint de cette "synthèse de connaissances" de faire la genèse de l'Etat-providence ou encore de celle des droits sociaux, nous tenterons brièvement de saisir certaines des profondes conversions de la rationalité juridique constitutives de cette forme particulière de l'Etat. Nous verrons, entre autres, comment on est passé d'un ordre de la responsabilité civile à un ordre de l'obligation sociale; d'un ordre de la responsabilité individuelle et du devoir moral et politique d'assistance à un ordre du droit de créance à l'égard de l'Etat et d'une obligation juridique de celui-ci; d'un ordre de la justice de la stricte égalité des droits à un ordre de la justice sociale.

2.1 Libéralisme classique

Les conquêtes des révolutions démocratiques, américaine et française, précisèrent deux concepts clés: l'égalité devant la loi et l'égale protection de la loi. Etait signifiée par là la reconnaissance du fait que toutes les personnes sont soumises aux mêmes lois et aux mêmes cours de justice et que nul n'est exempté de se conformer à la loi sous prétexte de statut ou d'attributs particuliers.

Dans le contexte du libéralisme classique, l'égalité découle de la "commune humanité" des individus et s'oppose résolument à l'arbitraire du Pouvoir, des pouvoirs. Cette idée est importante, car elle sert de principe de limitation du domaine du droit et de l'Etat.

Dans cette société-marché, les individus, entités isolées, sont sensés poursuivre librement leurs intérêts personnels. Le mot d'ordre "la carrière ouverte aux talents" illustre le nouveau rapport social: sont libres de concourir dans la course de la vie - indépendamment de leur origine, statut ou richesse sociale - les individus dotés de volonté, de chance et de mérites.

Le Code civil vient consacrer cette approche: liberté contractuelle fondée sur un droit de propriété défini de manière presque absolue et sur l'exercice de la volonté individuelle du citoyen, sujet de droit; responsabilité civile axée sur le continuum, faute, dommage, liens de causalité, réparation.

La pratique de la bienfaisance, dans le contexte de grandes disparités économiques et sociales, est conçue comme une responsabilité individuelle importante et un impératif politique crucial pour le système. Par contre, la prise en compte morale du problème des injustices sociales et les devoirs d'assistance de la société ne doivent jamais se transformer en obligations légales de secours reposant sur un quelconque droit des pauvres, des marginalisé(e)s ou des exclu(e)s.

En résumé donc, pour cette période: droits égaux, égalité devant la loi, prise en compte morale et charitable des inégalités sociales, société-marché où la méritocratie est maîtresse, responsabilité civile stricte axée sur la notion de faute.

Au Québec plus spécifiquement, l'abolition du régime seigneurial par les lois de 1854 et de 1856 et l'entrée en vigueur, le 1er avril 1866, du Code civil du Bas-Canada signifiaient l'adhésion générale à ces doctrines libérales et individualistes:

> "Considéré, à l'instar du Code civil français, comme l'expression de la Justice et de la Raison, il paraissait inconcevable que ses postulats puissent être ébranlés au gré des vicissitudes de la vie. Le Code civil, pensait-on, échapperait à l'emprise du temps(3)."

2.2 Naissance des sociétés assurantielles de sécurité sociale

Avec le développement de l'industrialisation, de l'urbanisation, et son cortège d'immigration et d'entassement dans les villes, de dislocation des solidarités de base familiales, paroissiales, rurales, de paupérisme, d'insalubrité, de chômage, d'accidents du travail, d'épidémies, il devient évident que la modernité constitue une chaîne ininterrompue de risques, de dangers, d'accidents (Ewald: 1986). De plus, à ce type de mal social, on ne peut accoler de responsabilité causale directe. La faute ne repose pas sur un individu imprévoyant qui n'aurait pas su user sciemment de son libre-arbitre ou sur un groupe d'individus, mais dépend d'un système de causalités complexes, foisonnantes, imbriquées.

Afin de faire face à cette situation, après de multiples luttes, tiraillements, percées, reculs, la société opère tout un travail sur elle-même afin de se concevoir et d'agir comme une mutualité garantissant à tous un minimum de protection. Pour ce faire, un nouveau cadre, une nouvelle positivité juridique et politique qui se nommera Etat-providence apparaîtra lentement. Selon Ewald, c'est la reconnaissance du risque social et la technologie des assurances qui permettra de repenser ou de reconstruire juridiquement la nouvelle fiction ou représentation sociale. Puisque les individus et les groupes ne sont plus en mesure d'assumer seuls les conséquences de la vie en société, il faudra accepter de socialiser les risques, c'est-à-dire de passer outre aux principes sacrés de la responsabilité individuelle, du lien de causalité explicite dans l'imputation des dommages et réparations, du non-interventionnisme étatique.

Très rapidement donc, les abus auxquels menait, dans le contexte de la société industrielle, la liberté contractuelle durent être limités par des législations sociales, par l'intervention de l'Etat, via des lois impératives qui bousculaient profondément la façon de dire et de faire le droit. D'ailleurs, l'émergence d'une instance parlant au nom du bien-être de la collectivité ou de la volonté générale venait légitimer et sanctionner les nouvelles normes structurant les rapports sociaux. En fait, l'innovation vient souvent du simple acte de légiférer et les intenses polémiques entourant l'intervention de l'Etat dans les législations sur le travail des enfants, l'instruction primaire obligatoire, les caisses de retraite, l'hygiène publique, le salaire minimum des femmes, la salubrité et la sécurité des industries et des lieux publics témoignent des profondes mutations philosophiques, politiques et juridiques de l'ordre libéral en cause. Des brèches sont forées, et c'est plus spécifiquement dans le domaine de la protection sociale que les bouleversements sont les plus apparents. Ainsi, comme le souligne Ewald, la législation sur le travail des enfants en France (1841) ouvre toute grande la voie à des interventions étatiques potentiellement infinies. En l'espèce, la logique autonomiste de deux grandes institutions est fêlée: la volonté du père de famille et le règne absolu du propriétaire d'entreprise. Au Québec, selon Jean-Marie Fecteau (Fecteau: 1986), l'Acte des manufactures de 1885 représente une date charnière:

> "Il témoigne de la précarité de l'équilibre juridico-politique rêvé par les tenants de l'économie politique classique. Au-delà des dispositions fort timides que cette loi stipule en matière de protection des travailleurs(ses) en usine, elle dévoile brutalement le caractère utopique de la séparation entre le privé et le public revendiquée par les classes dominantes[4]."

D'une certaine manière, on pourrait en dire autant quand la législature adopte en 1886 sa toute première loi d'hygiène publique et crée, un an plus tard, le Conseil d'hygiène de la province de Québec.

2.2.1 Les accidents du travail: "Marchepied vers la législation sociale[5]"

Pour illustrer plus concrètement notre propos, prenons l'exemple de la première grande législation sociale qui fut adoptée au Québec en 1909, la Loi concernant les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail et la réparation des dommages qui en résultent. Devant un accroissement spectaculaire du nombre d'accidents du travail, une opinion publique de plus en plus sensibilisée par la voie des journaux, une attitude globalement favorable des tribunaux à imputer aux patrons la responsabilité des accidents et la réparation afférente, une mobilisation des syndicats qui font de cette tragédie des mutilations, incapacités et morts leur point de ralliement et suite aux travaux de la Commission d'enquête Globinsky (1908), le législateur québécois adopte une loi visant à garantir une compensation aux ouvriers accidentés sans égard à l'identité du responsable.

Il s'agit d'une date essentielle dans le droit, comme l'avaient été les législations semblables en Allemagne (1884) et en France (1898), desquelles, d'ailleurs, cette loi s'inspirait directement. En effet, c'était auparavant le système de responsabilité civile qui déterminait la condition juridique des travailleurs québécois accidentés: faute-dommage-preuve du lien de causalité-indemnité. Or, la nouvelle législation reconnaît le risque professionnel, c'est-à-dire le risque afférent à une profession déterminée, indépendamment de la faute des patrons et des ouvriers. Malgré les précautions

prises dans certains cas, il se produira toujours des accidents, sans que la plupart d'entre eux résultent d'aucune faute ou encore sans que la preuve directe d'une responsabilité quelconque puisse être imputée à un "fauteur". Il s'agit bien d'une nouvelle règle de jugement, une nouvelle manière de penser la relation des personnes et des choses, et des personnes entre elles. La nouvelle responsabilité ne vient pas de la faute, mais du risque. La réparation ne se fait pas sur le principe de la responsabilité, mais sur le principe d'un rapport social, d'une équité sociale. Par le risque professionnel, on accède au risque social, c'est-à-dire à la reconnaissance d'une créance collective qui exige et fonde la nécessité et l'obligation d'une législation protectrice.

Cette première pièce d'un dispositif d'assurance sociale, en instituant un principe d'imputation de la charge des accidents qui ne soit plus lié à la preuve de la faute et du lien de causalité, en faisant de la responsabilité patronale une obligation d'ordre public et juridique, sanctionable, constitue un pas vers le régime d'imputation sociale que nous connaissons. Il s'agit d'une loi de transaction, de compromis où les ouvriers sont assurés d'être indemnisés et où les patrons sont assurés de payer des montants d'indemnité régulés et non laissés aux décisions des tribunaux. La double approche de rupture avec le libéralisme contractuel et de socialisation des risques continuera de se développer pour devenir la règle.

Somme toute, graduellement, avec des avancées et des reculs, la société appelle et exige de l'Etat des interventions multiples dans la sphère du social afin de pallier aux carences du marché, de corriger certaines irrégularités flagrantes et indignes, d'assurer contre l'arbitraire de la "carrière aux talents" ou de la "responsabilité individuelle" un minimum de protection, un minumum d'égalité des chances (equal opportunity).

2.3 De la protection sociale à la sécurité sociale

Dans la plupart des pays occidentaux, la notion de protection sociale contre certains risques a abouti après plusieurs étapes et tribulations au concept de la sécurité sociale dont la notion explicite est établie à la fin de la Seconde Guerre. Il s'agit, par une pléiade de mesures, de considérer

les problèmes sociaux dans un cadre élargi et d'assurer aux citoyen(ne)s une protection contre certains risques majeurs. Voici quelques jalons historiques: Loi de l'assistance publique (1921), Secours directs [premières mesures visant des personnes "aptes au travail"] (1930), Pensions de vieillesse (1936), Pensions aux aveugles et mères nécessiteuses (1937), Assurance-chômage (1941), Loi des relations de travail (1944), Allocations familiales (1944), Loi de la sécurité de la vieillesse (1951), Loi d'assistance-chômage (1959).

Le concept de sécurité sociale illustre en fait une façon pour la société de se rapporter à elle-même, une sorte de transbordement du social en politique. Le droit social qui le fonde est un droit de la socialisation des risques et des charges, un droit qui puise son essence non pas dans le principe de responsabilité, mais dans l'obligation faite à la société par l'entremise de l'Etat de contribuer à l'entretien de la vie. De devoir moral et politique d'assistance d'ordre général, on passe à un quadrillage de plus en plus serré de législations sociales explicites. D'une certaine manière, l'extension des responsabilités sociales garanties par l'Etat devient une assurance mutuelle. Les abus de la liberté contractuelle et la nécessité de répondre aux nouveaux problèmes sociaux issus de la Crise de 1929 et des Guerres mondiales verront les lois et dispositions impératives se multiplier dans et hors du Code civil et souvent avec la création d'organismes et de tribunaux administratifs chargés de les appliquer.

Globalement, ce qu'on peut constater avec l'extension du droit public, c'est que l'idée de justice sociale oppose de façon tenace le fait des inégalités, des insécurités, des discriminations à l'ordre pensé immuable du droit. Et c'est cette notion de justice sociale qui, graduellement, fait son chemin: une justice qui ne vise à sanctionner ni des conduites ni des activités, mais à réduire des inégalités, à rétablir des équilibres rompus ou fragiles; une justice qui repère les inégalités dans la socialisation des risques sociaux et qui les compensent hors-marché souvent ou en répartissant les coûts. La norme, équilibre de la mesure entre le tolérable et l'intolérable, remplace la faute; le droit comme moyen de régulation étatique remplace le droit qui bornait jadis l'activité du gouvernement; l'idée de

sûreté des révolutions démocratiques du XIX^{e} siècle fait place à la sûreté doublée de sécurité de l'Etat-providence; l'égalité juridique stricte ne constitue plus le principe de base puisque la technologie des risques s'oriente vers une pratique systématique de traitements inégaux afin de traiter et de compenser toutes les inégalités trop flagrantes. L'égalité devient plutôt un idéal à viser. Toute cette dynamique manifeste tout autant la nouvelle capacité de la société à se donner ses propres règles, la capacité d'action de l'Etat et le pouvoir exorbitant qui lui est cédé contre un minimum de sécurité et, enfin, la capacité de groupes et d'individus d'exiger et d'obtenir plus d'équité et de dignité.

Ceci dit, pour toutes sortes de raisons historiques dont la principale est sans doute la dépendance de la société québécoises aux triples plans économique, politique et culturel, "on peut interpréter la gestion politique menée entre la fin de la Deuxième Guerre mondiale et le début des années soixante par l'Etat provincial québécois comme une adaptation constante à la situation de désarticulation économique caractérisée par une faible intervention de l'Etat. (...) C'est pourquoi la politique sociale du Québec jusqu'aux années soixante a été marquée par une fermeture viscérale aux initiatives fédérales et par le contrôle très étendu de l'éducation, de la santé et des services sociaux par l'Eglise et les communautés religieuses catholiques auxquelles l'Etat avait presque entièrement délégué ses responsabilités[(6)]."

Or, c'est enfin en 1959 que l'adhésion du Québec au plan à frais partagés d'<u>assistance-chômage</u> du fédéral constitue un premier geste significatif dans l'application des principes de sécurité sociale, inaugure un virage important dans la manière de concevoir les solutions aux problèmes sociaux:

> "Ce nouveau régime est la première mesure réelle d'assistance publique au Québec (mis à part le secours direct dans les années trente), car la loi de 1921 ne visait qu'à secourir les institutions[(7)]."

Rappelons que la Loi d'assistance publique du Québec de 1921, qui avait été l'une des plus importantes pièces législatives de l'époque, concrétisait l'intervention de l'Etat dans la chasse-gardée de l'assistance privée. Elle fut intensément combattue par l'Eglise et certaines élites libérales de l'époque qui craignaient "la direction suprême et la tutelle effective de l'Etat (sur) toutes les oeuvres de bienfaisance de la province[8]". Tout en reconnaissant sans ambages le statut privé de l'assistance en accordant un secours très limité aux seules personnes indigentes et malades par l'entremises des institutions charitables religieuses et des municipalités, cette loi accordait tout de même à la pauvreté un caractère public.

2.4 Les nouvelles vagues égalitaires des dernières décennies

2.4.1 Accès à l'égalité

Les notions d'égalité, de justice sociale et de sécurité sociale n'avaient pas fini de modifier le paysage juridico-politique québécois.

Au plan de la stricte notion d'égalité, un autre pas est franchi pendant les années soixante aux Etats-Unis quand le concept d'accès à l'égalité, ou d'action positive, se transforme, hors des schémas libéraux, sous l'impulsion des pressions et représentations des Noirs et des femmes. Au départ, l'accès à l'égalité prend essentiellement, de la part des employeurs, la forme du devoir d'informer que les anciennes pratiques discriminatoires ne sont plus de mise et la forme d'actions réparatrices comme l'instauration de programmes spéciaux d'enseignement spécialisé pour les Noirs. Graduellement cependant, l'accès à l'égalité se mue en traitement décisionnel préférentiel pour des membres des groupes historiquement victimes de la discrimination, alors que le gouvernement Johnson commence à exiger pour les entreprises faisant affaire avec l'Etat des résultats concrets des mesures d'accès à l'égalité.

Nous sommes alors véritablement dans le domaine de la socialisation du droit des assurances où la société rassemblée en mutualité accepte de prendre en considération les causes multiples et proliférantes (et non plus

les actes délictuels précis et circonscrits) responsables de l'exclusion et de la marginalisation historique de membres de la société et d'en répartir les charges. On n'est plus dans le domaine du rapport contractuel entre deux sujets de droit avec leur égale volonté et souveraineté, dans le domaine de la liberté individuelle, mais dans le domaine des normes sociales sur ce qui est juste et injuste, et qui, de plus, concerne des groupes de personnes. On n'est plus dans le domaine de la stricte régulation du marché par l'offre et la demande de main-d'oeuvre selon la justice procédurale du "juste conduct", mais dans le domaine de l'intervention étatique, reflétant un certain niveau du consensus social. C'est une intervention qui décrète politiquement des règles, des objectifs, des échéanciers afin d'atteindre une moindre inégalité des résultats et qui accepte de prendre en compte dans un rapport d'obligation les conséquences de biais de sexe, de race et de statut socio-économique constitutifs du système.

2.4.2 Justice sociale

De façon concomitante à cette évolution fulgurante de la notion d'égalité, se développe une phase d'intervention massive de l'Etat-providence au chapitre de la justice sociale. Plusieurs facteurs concourent à cette poussée: progression des idéaux démocratiques, capacité toujours plus grande de la société de se donner ses codes, règles et normes, projet technocratique de modernisation, mouvement au Québec d'appropriation des outils de développement social et économique, relative prospérité économique, bouillonnement des mouvements sociaux. Plusieurs sociétés industrialisées, dont le Canada et le Québec, entreprennent de vastes offensives de guerre à la pauvreté. Dans une perspective préventive de réintégration sociale, de rattrapage des inégalités, divers services socio-sanitaires, éducatifs et récréatifs sont mis en place pour desservir des clientèles cibles.

Les années soixante voient apparaître, dans le cadre des programmes à frais partagés entre le gouvernement fédéral et les provinces, deux initiatives majeures dans le domaine social: le programme d'assurance-hospitalisation (1957) et l'assurance-maladie, le régime canadien d'assistance

publique (1966). Ce train de mesures se complétera dans les années soixante-dix par l'introduction des programmes de création d'emploi et par des modifications majeures au programme d'assurance-chômage facilitant l'accès et établissant une majoration des primes.

L'universalité constitue une caractéristique majeure des grands programmes de sécurité sociale, comprise dans le sens de la plus grande accessibilité sans distinction. S'appuyant sur le principe de justice sociale, le système d'assurance publique s'assure que les citoyen(ne)s ne seront pas pris au dépourvu par les risques majeurs de la vie: accident, maladie, vieillesse, décès d'un conjoint, chômage. Sans être, comme telles, redistributrices dans le sens où l'application étendue de services sanitaires, sociaux, éducatifs qui en découlent permettrait de combler les écarts de revenus entre les riches et les pauvres, les mesures de sécurité sociale <u>démocratisent</u> radicalement l'organisation sociale. Le principe qu'il peut et doit exister <u>hors-marché</u> un projet assurantiel sous l'égide de l'Etat est acquis.

Au Québec, sous l'impulsion du gouvernement fédéral, il y aura aussi transformations globales du domaine social et sanitaire consacrant à la fois la suprématie de l'Etat maintenant conçu comme l'artisan premier du progrès et du développement de la société, et à la fois des brèches de plus en plus profondes dans l'ordre juridique strictement libéral. Le Québec se dotera d'une politique sociale intégrée en légiférant, par exemple, sur l'assistance médicale, sur l'assurance-maladie, les allocations familiales, l'aide sociale, la santé et les services sociaux.

Le développement de la politique sociale au Québec, au cours du dernier quart de siècle, est très intimement lié à celui de la société québécoise dans son ensemble et est au coeur de ce processus historique d'intervention de l'Etat sur la société et de la société dans l'Etat.

Les travaux d'une Commission d'enquête sur l'assistance publique, la commission Boucher (1961-1963), seront à cette époque déterminants:

> "Le Comité Boucher affirme clairement l'importance de la sécurité sociale parmi les instruments économiques nouveaux dont doit se doter l'Etat québécois. (...) Au plan du rôle interne de l'Etat, le Comité Boucher insiste sur le bien-fondé des dépenses d'assistance publique, sur la nécessité d'accorder l'aide en fonction du besoin, mais indépendamment de ses causes et de développer les services de prévention et de réhabilitation. (...) Au plan de l'idéologie, le Comité insiste pour que disparaisse la "notion ... inadmissible de charité publique" au profit de celle de "justice sociale" excluant tout arbitraire dans la distribution de l'aide sociale[9]."

L'Etat québécois récupère des pouvoirs privés la prise en charge totale de ce secteur. Lors des conférences fédérale-provinciales de 1965 sur la pauvreté, René Lévesque, alors ministre de la Famille et du Bien-être social, emportera sous le bras, "comme une bible[10]", l'esprit et les recommandations du rapport Boucher.

Concrètement, c'est en décembre 1969 que sonne officiellement le glas de la charité publique au Québec avec la nouvelle Loi d'aide sociale. La deuxième section de cette loi-cadre est intitulée: Droit à l'aide sociale. A titre de citoyen et de membre de la collectivité, l'individu a donc le droit de réclamer de l'Etat-providence, véritable droit de créance donc, l'aide financière nécessaire pour lui-même et sa famille s'ils sont dans le besoin. Aboutissait alors ce très long cheminement qui va de la charité privée à l'assistance publique, puis à l'assurance sociale basée sur un droit de l'individu. Le transfert des obligations morales et politiques de secours et de bienfaisance en droit de créance à l'Etat comme représentant de la totalité qu'est la société avait enfin lieu. D'une part, l'Etat s'érige titulaire d'un intérêt propre, public, d'autre part, la personne citoyenne se voit garantir des droits essentiels. La justice sociale ne tolérait plus que

la protection soit moralement nécessaire, politiquement indispensable, à appliquer de façon extensive, mais qu'elle ne puisse faire l'objet d'une obligation juridique issue d'un droit de citoyenneté, d'un droit démocratique.

Toujours dans le domaine à la fois de l'intervention étatique et de l'extension des droits et de la modification de l'ordre juridique, signalons quelques autres exemples. D'autres lois impératives visant toujours à pallier aux abus de la liberté contractuelle et à la nécessité de répondre adéquatement aux nouvelles normes sociales se multiplient dans et hors le Code civil. Par exemple, les législations sur la protection du consommateur de 1971 et de 1978 élargissent encore plus les restrictions à la liberté contractuelle par rapport aux contrats de consommation. Les nombreuses législations en matière de logement locatif et la création de la Régie du logement engendrent un régime de liberté surveillée en ce domaine. Avec la Loi de l'assurance automobile (1977), la socialisation du risque, l'étatisation de l'indemnisation et le contrôle strict de l'assurance permettent de remédier aux injustices sérieuses des régimes antérieurs.

Ce qui fait dire à Jean-Louis Baudoin[11]:

> "Depuis 1866, date d'entrée en vigueur du Code civil du Bas-Canada, l'Etat est intervenu de plus en plus régulièrement et de plus en plus fortement dans les échanges économiques. (...) Le principe de la liberté contractuelle absolue (...) a fait place à une liberté restreinte. (...) Notre société remplace progressivement un libéralisme contractuel absolu et dangereux par un interventionnisme et même un dirigisme dans certains secteurs (...)."

Le président de l'Office de révision du Code civil[12] propose dans son rapport (1978) de remplacer un code "de propriétaires et de rentiers" par un code basé sur "la reconnaissance du rôle de la personne humaine, l'affirmation et la protection de sa dignité". On avait cru l'ordre du Code civil immuable, on se rend compte qu'en deça du Droit il y a des droits.

Signalons en terminant que, dans la foulée mondiale de la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies (1948) et de l'adoption aux Etats-Unis du Civil Rights Act (1964), le Québec a adopté en 1975 une Charte des droits et libertés de la personne dont la prépondérance sur toutes les autres lois (y compris un texte fondamental comme le Code civil) est assurée depuis janvier 1986. Quant à elle, la Charte canadienne des droits et libertés est entrée en vigueur en 1982. Ces lois protègent explicitement des groupes traditionnellement victimes de discrimination contre les traitements inégalitaires. Elles permettent la création de programmes d'accès à l'égalité pour ces groupes, reconnaissant ainsi que l'égalité juridique formelle traditionnelle ne signifiait pas une égalité réelle.

La Charte québécoise contient également un chapitre sur les droits économiques et sociaux qui, inscrit dans un texte fondamental, reflète l'état du consensus social sur l'obligation faite à l'Etat d'assurer son rôle de sécurité sociale. Elle contient même explicitement une disposition (art. 48) protégeant la personne âgée et la personne handicapée contre toute forme d'exploitation.

Le libéralisme individualiste de principe, si tant est qu'il ait existé dans les faits, n'a donc jamais pu répondre aux exigences de justice de notre société et toute l'histoire, depuis cent ans, de notre droit et de l'Etat fut celle d'une multiplication des lois impératives et des mécanismes administratifs pour en réprimer les abus et en corriger si peu que ce soit les conséquences.

De plus, il ne faut pas oublier que lorsqu'une société particulière se donne un programme de sécurité sociale, ou un régime d'assurance-maladie, de pension de vieillesse, un programme de bien-être ou de chômage, ou encore des objectifs nationaux d'accès à l'égalité pour les femmes, les minorités raciales ou les handicapés, elle le fait à partir d'une entente implicite sur les valeurs clés qui construisent ses normes, elle le fait en se concevant et en agissant comme une mutualité garantissant à tous un minimum de sécurité sociale et la légitimité à exiger toujours davantage le droit d'avoir des droits.

III - L'ETAT-PROVIDENCE COMME POSITIVITE POLITIQUE: DE L'ANCIEN CONTRAT SOCIAL AU CONSENSUS DEMOCRATIQUE

Aborder l'Etat-providence comme positivité politique, c'est tenter de comprendre l'un des phénomènes propres au XX^{e} siècle, c'est-à-dire l'extension tout à fait remarquable de la sphère d'influence de l'Etat. C'est aussi tenter de comprendre comment se conçoivent et se tissent les liens entre les individus, la société et l'Etat.

D'emblée, nous affirmons que l'accroissement du pouvoir, des compétences de l'Etat, la profondeur et l'étendue de la zone de contrôle étatique ne sont pas les effets d'une bavure de l'histoire, d'une dérive totalitaire ou d'une usurpation arbitraire, mais sont consubstantiels au développement de la démocratie, au développement irréversible qui accompagne une société qui s'auto-institue.

D'emblée, nous affirmons aussi que la normalisation étatique ne signifie pas automatiquement la perte ou le sacrifice des libertés individuelles, la réduction du libre-arbitre, l'étatisation des individus, pas plus d'ailleurs que l'élargissement des prérogatives de régulation et de contrôle de l'Etat ne signifie l'étouffement de la société civile.

Par ces affirmations, nous ne sous-estimons pas que l'Etat-providence comme positivité politique a produit et continue de produire des contrôles tâtillons, des mécanismes bureaucratiques de désappropriation, des mises en tutelle excessives, des dépendances nocives, des solidarités mécaniques, des blocages sociaux, des construits et gestions techno-bureaucratiques aberrants, des monopoles étatiques dont les fonctions et performances doivent être profondément questionnées.

Cependant, puisqu'il s'agit de faire le point sur le rôle et le devenir de l'Etat, il ne faut pas hésiter, selon nous, à dire que l'essentiel est ailleurs.

Sans prétendre encore une fois faire la genèse de l'Etat-providence, il est nécessaire très spécifiquement dans le domaine qui nous préoccupe, soit les interventions ou régulations étatiques dans le social, de situer nos analyses. Comme le dit si justement Claude Lefort(13), "penser le politique en notre temps requiert une sensibilité à l'historique".

Ainsi, l'émergence de l'Etat-providence comme positivité politique témoigne d'une reformulation politique en profondeur des rapports entre l'Etat, les élites politiques et religieuses, les classes moyennes et populaires, et témoigne d'un nouvel imaginaire et d'une nouvelle rationalité des rapports sociaux irréductibles au construit du libéralisme classique. Evidemment, la nouvelle manière de penser et de vivre émerge, comme pour la nouvelle rationalité juridique que nous venons d'esquisser, lentement, avec des avancées, des retours en arrières, des bonds formidables en avant, des stagnations et hésitations qui témoignent du sourd et patient travail d'une société qui apprend à s'autoconstituer, à s'autogérer.

3.1 La société-marché et l'Etat libéral

Voyons très brièvement certains traits distinctifs qui permettent de cerner les clivages radicaux dans la façon de concevoir les rapports sociaux de deux réalités historiques distinctes.

La société libérale issue des révolutions française et américaine se conçoit comme un forum où les individus égaux en droit transigent entre eux dans une multitude de rapports économiques, sociaux, affectifs, moraux, sur le mode du contrat classique du droit de propriété, de la responsabilité civile et de l'autonomie des volontés. Cette société limite très strictement par le droit et par les formes politiques les possibilités d'arbitraire du Pouvoir, des pouvoirs:

> "... à la "nation organisée" de l'ancien régime, avec ses Ordres, communautés, corporations, avec ses distinctions héréditaires, sa vénalité des offices et ses voeux monastiques, se substitue une poussière d'individus souverains, dont la loi civile a charge de régulariser la juxtaposition. Que soient impitoyablement abolies toutes entraves tant à la liberté, générale et économique, qu'à l'égalité des droits et à la propriété privée (cette assise matérielle de la liberté) proclamée "inviolable et sacrée" par la Déclaration[14]."

Dans cette société, les individus libres et équivalents sont responsables de leur survie. Toute transaction avec les autres se fait sur le mode du contrat qui, comme acte juridique, suppose une limitation volontaire de leur liberté.

Qui dit contractuel dit juste puisqu'on considère que chacun est le meilleur juge de son propre intérêt et qu'il peut donc décider de se limiter volontairement. Toute contrainte extérieure à cette liberté de l'individu est, par contre, odieuse, y compris celle de l'Etat. Les limites de l'Etat

sont donc très strictement fixées, ses compétences circonscrites à la protection de la propriété privée, de l'ordre public, de la liberté de contracter, à l'interprétation et à la sanction des rapports civils classiques de responsabilité. L'Etat est, pour ainsi dire, interdit de séjour dans les domaines privés et les grandes libertés fondamentales de pensée, de conscience et de religion, d'opinion et d'expression, de réunion et d'association pacifique balisent ces territoires. Cette conception globale d'une société-marché où les individus libres et égaux vaquent à leurs intérêts est à l'origine libératrice, car destinée à combattre l'absolutisme des souverains. Certains de ses postulats, dont la protection des libertés fondamentales, sont encore profondément et durablement constitutifs de notre imaginaire politique.

De plus, cette société opère par sa méfiance forcenée face à tout interventionnisme étatique une séparation stricte entre la sphère de la société civile et l'Etat. D'ailleurs, autre idée très importante, l'ensemble des individus libres et égaux forme la société, mais cette société ne constitue aucunement une collectivité ayant une volonté, une existence et une capacité d'action autonomes.

Dans un autre ordre d'idées, nous avons déjà vu que la question de la charité, de la bienfaisance et plus tard de l'assurance est essentiellement une vertu des individus ou, à la limite, un devoir moral et politique d'assistance - surtout pas une obligation publique ou un droit. Il s'agit donc d'un ordre de la justice commutative, c'est-à-dire d'échanges équivalents. C'est l'époque des droits-libertés et de la limitation des pouvoirs étatiques.

Or, cet agencement spécifique de l'organisation sociale produit et entretient d'insupportables disparités économiques, politiques et sociales accentuées par l'industrialisation et l'urbanisation. Devant la provocation constante de l'étalement d'inégalités flagrantes et indignes, et devant l'inquiétude générée par la montée de l'agitation sociale subséquente, il se produisit graduellement d'importants réajustements.

Comme nous l'avons vu plus haut, un constat s'impose: la modernité est une chaîne ininterrompue de risques, de dangers, d'accidents irréductibles aux imprévoyances individuelles. La misère, le paupérisme, l'indigence ne sont pas des destins individuels, mais le lot, la condition forcée d'une grande partie de la population. La reconnaissance du risque social et les premières socialisations des responsabilités, même celles du "Conservative Welfare State" tant vantées par les tenants actuels du néo-libéralisme, se développent au moment où l'Etat, par des mesures minimales, accepte de pallier aux carences du marché et de favoriser un contexte sensé permettre l'égalité des chances. L'ordre libéral n'a certes pas encore basculé, mais les transformations sont en cours.

3.2 La nouvelle mutualité sociale

En effet, puisqu'il est impossible aux individus seuls d'assurer leur survie, qu'il faut graduellement socialiser les risques et répartir les charges, commence à émerger plus distinctement l'idée qu'au sein même de la société civile les "rapports des individus sont médiés par une certaine objectivation de la société elle-même, à partir d'un principe de totalisation: la société" (Ewald: 1986). Cette société disposant d'un patrimoine commun, d'une richesse collective, accepterait de répartir plus ou moins équitablement, mais au moins dans une logique de transfert, de rapport social d'obligation, de redistribution, les charges liées à la production et au maintien de la vie. En somme, l'accident, le risque, la "normalité" des difficultés produites par la vie en société renvoie à l'objectivité du social et appelle un certain rapport d'interdépendance, de solidarité qui implique la socialisation des existences individuelles.

Cette conception d'une collectivité agissante formée d'individus autonomes et égaux, d'une société conçue comme une mutualité, comme une assurance universelle, ne va pas de soi et s'affronte férocement non seulement à la conception classique libérale de la société-marché déjà décrite, mais à la très vieille conception traditionnelle d'une société organique, ensemble

de communautés et non d'individus, communautés responsables de la défense et de la protection de leurs membres (Renard: 1986). Curieusement au Québec, jusqu'à très tard, cette conception spécifique de l'organisation sociale prévaudra de façon encore plus marquante dans la sphère du social que la conception strictement libérale économiste. Portée par l'Eglise, elle défend que la responsabilité d'assistance doit être remplie par la communauté la plus organique, la plus proche des personnes: la famille, les communautés de base ecclésiales. Longtemps, avec une résistance farouche, l'Eglise québécoise s'affirmera puissance publique déterminante parce que communauté fondamentale déterminante. Comme la conception stricte libérale classique d'"à chaque individu d'assurer sa survie" et de "l'assistance vertu individuelle et devoir moral", la conception traditionnelle de la charité et de la bienfaisance rencontrera ses propres limites devant l'énormité et la persistance de l'adversité. Des négociations serrées auront alors lieu comme en témoigne la Loi de l'assistance publique de 1921 où une alliance, un compromis est fixé entre l'Etat et l'Eglise: la communauté dispensatrice du secours restera l'Eglise et les communautés religieuses, les oeuvres de bienfaisance seront protégées, mais on introduira la subsidiarité de l'assistance publique, de l'intervention étatique sous forme de partage des coûts des institutions avec les municipalités et l'Eglise. Plus tard, avec l'instauration d'un véritable système d'assurance sociale et l'affirmation du droit de créance, la société comme patrimoine garantira aux personnes, du seul fait de leur participation au corps social, un droit à la conservation de leur existence.

3.3 La démocratie: de la discussion sur le légitime et l'illégitime[15]

Concevoir l'émergence graduelle d'une société qui se pense comme totalité, comme mutualité, ne relève pas, comme le prétendent les néo-libéraux, d'un anthropomorphisme et d'un animisme primaire[16], mais de l'activation réelle de l'espace du débat permis par la démocratie. Stimulés par les protections des libertés fondamentales, des individus, groupes, des intérêts divers, des collectivités remettent en cause les tenants et aboutissants du vieux contrat social, clament qu'il ne peut y avoir une règle immuable et unique de

jugement, pointent et dénoncent inlassablement les limites d'une conception de l'organisation sociale productrice de tant de gâchis, élaborent, détruisent, puis reformulent d'autres modèles de régulation du social, discutent, s'affrontent, se liguent sur de nouvelles versions du devoir-être collectif.

> "La démocratie (c'est) une manière inédite de mettre en forme l'espace social dans un mouvement incessant de transformation de la texture institutionnelle du social[17]."

Ces questionnements incessants qui travaillent la société sur ce qui est illégitime et légitime, sur ce qui est juste et injuste, sur les avantages et désavantages des coûts à payer pour l'assurance mutuelle servent de révélateurs sur les potentialités non encore utilisées de la démocratie. Ils informent et supportent l'extraordinaire "droit d'avoir des droits". En effet, c'est en exigeant "l'égalité réelle" promise par l'éthique de la démocratie libérale que les marginalisé(e)s, les exclu(e)s et les minoritaires exposent l'une des contradictions majeures de l'idéologie libérale: celle entre la liberté individuelle et les inégalités structurelles. Des programmes d'accès à l'égalité ont été élaborés pour y remédier et il a fallu enfin admettre que l'égalité des chances devait se préoccuper de l'égalité des conditions et même de l'égalité proportionnelle des résultats si elle ne voulait pas demeurer un vain slogan. C'est avec les exigences de "l'égalité réelle" qu'est aussi apparu tout l'archaïsme des législations ou des pratiques sociales qui enfermaient dans des statuts fixes et immuables les femmes, les minorités raciales et ethniques, les handicapé(e)s physiques et mentaux, les détenu(e)s, les enfants.

Portées par vagues successives, des collectivités de personnes ont pris la parole, réclamé leur place au soleil, émergé à plus de "visibilité" et ainsi contribué à l'élargissement des balises de la démocratie actuelle. Une entente acceptable, légitime pour une meilleure adéquation entre l'égalité formelle et l'égalité réelle s'est installée; l'idée de l'abolition souhaitable des statuts politiques et sociaux différents dans le sens d'inégaux pour les minorisé(e)s fait son chemin. De plus, les droits sociaux, de

par leur universalité, acquièrent en quelque sorte le statut de droit de citoyenneté ou de participation.

3.4 Et l'Etat-providence

Si l'on pense la formation et le développement de l'Etat-providence comme un phénomène historique où s'illustre l'activité démocratique d'une société qui se définit et se forge, on saisit alors ce que veut dire cette nouvelle positivité politique issue de l'Etat libéral.

En effet, s'il y a une nouvelle rationalité juridique irréductible aux formules du Code civil, qui s'articule différemment, cette dernière est indexée sur une nouvelle rationalité politique. L'Etat gendarme fait place à l'Etat-providence. Si la justice devient sociale, c'est qu'elle implique une confiance dans une instance totalisante qui se chargera à la fois d'assurer les citoyen(ne)s et d'autre part de s'assurer d'eux. Assurer voulant dire prévenir, avec ce que cela implique de normalisation. Alors que l'ancien contrat social balisait l'intervention de l'Etat, le nouveau contrat de solidarité donne à l'Etat le champ d'intervention de la société civile, l'Etat n'étant plus seulement puissance souveraine et pouvoir de contraindre, mais institutionnalisation de l'assurance mutuelle, source de légitimation de la praxis sociale.

C'est ainsi que plus une société développe sa capacité d'intervenir sur elle-même, plus elle requiert de l'Etat-providence des institutions, des normes, des codes et des règles. C'est en ce sens qu'on peut dire "que la normalisation étatique épouse étroitement la dynamique d'intervention des grands mouvements de protestation (...) qui irriguent le tissu social" ou encore "que la normalisation étatique est intimement associée à l'élargissement de la citoyenneté démocratique[18]".

En démocratie, alors que l'espace social est en perpétuelle agitation, et on pourrait dire "crise", comprise comme une "forme de la vie" (Ewald), le rôle de l'Etat est, entre autres, de penser des procédures politi-

ques permettant que le questionnement permanent de la société avec elle-même se déroule afin de produire la conscience des solidarités et de concrétiser leur organisation.

Pour revenir à notre idée du début, lorsqu'on dit que dans plusieurs sociétés modernes l'Etat est devenu clé de voûte du développement, c'est qu'il a acquis à la fois un immense pouvoir sur la vie des gens, pouvoir qui doit constamment être légitimé (d'où l'importance des mécanismes de reddition de comptes, de discussions, d'évaluation), et c'est aussi qu'il est tributaire d'une société qui, comme le souligne Ewald[19], n'a plus d'extérieur, à qui il revient de se donner à elle-même sa propre législation, de s'autogérer, de coïncider avec elle-même. L'Etat est donc titulaire d'un double dispositif à la fois "expropriateur et restitutif"[20].

IV - ROLE ET DEVENIR DE L'ETAT-PROVIDENCE

La question centrale posée par la Commission sur le rôle et le devenir de l'Etat-providence doit être envisagée dans une perspective historique. Nous pensons avoir en effet démontré à travers les notions d'Etat-providence comme positivité juridique et politique que le processus de socialisation des risques et d'institutionnalisation des droits est constitutif des sociétés industrialisées contemporaines.

Les critiques adressées aujourd'hui aux institutions de l'Etat-providence portent principalement sur les coûts de leur fonctionnement ainsi que des programmes de transfert et de services qu'elles offrent. On dénonce en particulier leur caractère contre-productif. Cette argumentation économique, pour fondamentale qu'elle soit, n'en fait pas moins l'économie (!) d'une compréhension historique du développement des solidarités et de leur institutionnalisation, contribuant ainsi à nier aux individus et aux sociétés leur identité politique.

C'est en regard de ce critère politique d'abord, c'est-à-dire d'institutionnalisation des solidarités, que nous commenterons brièvement quelques tentatives de reformulation actuelles d'éléments de la politique sociale.

4.1 La sécurité sociale et les transferts

Dans les sociétés assurantielles contemporaines, la sécurité sociale constitue "un convertisseur du social en politique", une façon très typée de réfléchir l'association politique, de concevoir le contrat social, la liaison des individus entre eux dans la société.

Or, actuellement, la justice de compensation, de dédommagement, de réduction des inégalités dans la répartition des risques et des charges sociales est mise en cause. Certains des indices de ce réexamen des choix stratégiques sont observables, par exemple, dans l'opposition que l'on cherche à réintroduire dans le dispositif de sécurité sociale entre ce qui découle de l'assurance dans son sens libéral, classique, et ce qui relève de la solidarité: ré-introduction de l'assurance basée sur les "risques", comme le projet canadien de tarification de l'assurance-chômage selon l'expérience de stabilité du secteur d'emploi, variations conséquentes des primes; ré-introduction de la notion de "faute" avec sanctions et interventions disciplinaires, tel que le confirment certaines recommandations de la commission Forget ou certaines dispositions du Livre blanc sur la fiscalité des particuliers au Québec (1984). Un second indice est le fait que le rapport aux prestations tend à ne plus se mesurer à une logique de droits-besoins comme le veut la loi actuelle de l'aide sociale, mais vise à subordonner l'admissibilité et le niveau des prestations à des comportements obligés et à l'alourdissement conséquent des mécanismes de contrôle. C'est le débat sur l'aptitude ou l'inaptitude au travail des bénéficiaires d'aide sociale. Un troisième indice porte sur le projet de dualisation croissante des travailleurs en fonction de la dualisation même des marchés du travail. Le principe de la primauté de la responsabilité individuelle à assurer son revenu, quelles que soient les conditions de travail (emploi stable vs emploi précaire), tend à l'emporter sur

des mécanismes de solidarité qui autorisent une certaine compensation financière pour les travailleur(euse)s précaires et les petit(e)s salarié(e)s grâce à l'assurance-chômage ou à l'impôt négatif, par exemple. Dans la même foulée, l'aide sociale tend à devenir réservée exclusivement aux inaptes au travail, au titre de secours que toute société civilisée doit apporter à ses membres les plus fragiles. (C'est le débat relatif au "Safety Net".)

Par cette hiérarchisation de l'accessibilité aux programmes de transferts et la différentiation qu'il opère parmi les travailleur(euse)s et citoyen(ne)s, le principe de l'universalité basée sur la solidarité se trouve mis en cause au profit d'une priorisation de la logique du marché et de la primauté de la responsabilité individuelle qui lui est indissolublement liée.

Une atteinte comparable au principe de la socialisation des risques et de la justice de compensation pointe actuellement dans les remises en cause de la Loi de la santé-sécurité au travail portées par les associations patronales.

4.2 Les services

La politique sociale ne peut être constituée que de transferts, car la vie en société et les inégalités sociales qu'elle génère ne peuvent être réglées uniquement par des mesures de monétarisation. La pauvreté, par exemple, est bien plus qu'un problème de faible revenu. Elle caractérise des modes de vie, des modes de rapport au travail, à la culture, au politique. Les transferts appellent donc nécessairement un complément de services. Les Etats-providence l'ont bien compris et ont développé, au nom de la démocratisation, les services sociaux, de santé, d'éducation, qui jouent chacun à leur manière un rôle essentiel de compensation des inégalités.

Les services sont aujourd'hui au coeur d'importantes controverses à cause du développement très rapide de leurs coûts, particulièrement dans le domaine de la santé, qui dépassent de beaucoup la progression du P.I.B. Cette question est, à notre avis, d'une extrême importance car elle prête le flanc aux critiques de l'Etat-providence et de sa mission sociale. Ce qui est en

cause cependant, ce n'est pas l'Etat-providence comme positivité politique et juridique, mais bien les institutions de sa gestion. Celles-ci se sont développées au Québec surtout au cours des deux dernières décennies et ont autorisé le développement d'intérêts corporatistes (gestion, professionnels et syndicats) qui sont la source principale de l'explosion des coûts, non pas tant à cause des salaires et des modes de rémunération - à l'exception des médecins -, mais bien à cause du fait que ces groupes sont les seuls définisseurs, sous l'égide des planificateurs ministériels, des services qu'ils délivrent. Si l'Etat-providence a permis l'accès démocratique aux services, les institutions qui en sont issues se sont, par contre, développées sur un mode monopolistique anti-démocratique parce qu'il écarte les citoyen(ne)s de la définition des interventions à mener, de la possibilité d'un pluralisme de modèles d'intervention (éducatif, médical, social), d'une diversité de choix des types de structures à privilégier (structures lourdes vs communautaires, etc.), de la possibilité de surveiller les pratiques professionnelles et d'évaluer leur efficacité par rapport à des normes globales d'avancement de l'état général de santé et de bien-être. Le mode de fonctionnement de ces structures entraîne des phénomènes de iatrogenèse, de dépendance qui contredisent radicalement l'exercice de la responsabilité individuelle et collective consacrée par l'Etat-providence.

L'une des hypothèses de solution à l'augmentation des coûts et à l'absence du contrôle des usager(ère)s est de favoriser une forte décentralisation des services, de revaloriser le palier local de gestion, voire de municipaliser certains établissements. Une autre hypothèse connexe vise la revalorisation des solidarités de base qui pourraient même devenir, selon certains modèles, une alternative efficace à quelques-uns des services existants. Là encore, à notre avis, les hypothèses sont intéressantes dans la mesure où des dynamiques locales ou régionales profondément démocratiques sont à l'oeuvre ou encore où des solidarités très actives se sont depuis longtemps développées et autorisent, par exemple, par un bénévolat très actif le développement de services réellement sécuritaires et durables pour les personnes qui en bénéficient. Si ces conditions ne sont pas réalisées préalablement, il est illusoire d'imaginer que l'on puisse démocratiser les pouvoirs municipaux

traditionnels par décret et encore moins créer des solidarités par décret. Pour le dire autrement, le local et les solidarités ne sont pas automatiquement démocratiques et ils n'autorisent jamais l'économie de l'intervention de l'Etat central, porteur de la garantie de sécurité physique et matérielle et du respect des droits.

V - DES SERVICES SOCIAUX A DEMOCRATISER: COMBINER L'APPROCHE SOCIO-INSTITUTIONNELLE ET L'APPROCHE SOCIO-COMMUNAUTAIRE

5.1 Synthèse de l'argumentation préalable

Avant de conclure cet essai par une ébauche de scénario qui pourrait, nous l'espérons, éclairer la commission Rochon, reprenons en le synthétisant en "capsules" l'essentiel de notre démonstration:

1. Le développement de l'Etat-providence n'est pas une dérive ou une usurpation. Ce développement est lié à celui des risques sociaux du "vivre ensemble", ainsi qu'à celui d'une société qui se conçoit comme une mutualité.

2. Actuellement, les changements culturels profonds que connaît la société, les changements technologiques dans les moyens de production, avec leur impact sur l'organisation du travail et la demande sans cesse réduite de main-d'oeuvre, la mondialisation de l'économie et les processus de dualisation, de pluralisation des marchés du travail entre les pays et à l'intérieur de chaque pays et de chaque région, les catastrophes écologiques, bref les facteurs de risque du "vivre ensemble" se trouvent nettement accrus, l'insécurité pour les individus et les collectivités augmente considérablement. C'est là que nous situons l'origine d'une demande d'Etat plus forte que jamais.

3. La demande d'Etat n'est donc pas une demande de dépendance accrue, de renoncement à l'exercice de la responsabilité individuelle et collective; elle ne découle pas non plus de la dérive des besoins. Elle est

plutôt une demande d'institutionnalisation d'arrangements précaires et limités de soutien mutuel, de formes vulnérables de protection mutuelle, de solidarités précaires.

4. Le développement de l'Etat-providence est possible parce qu'il y a débat, parce que l'Etat produit et garantit un espace et des conditions juridiques légitimes où la société peut produire, dans la confrontation des points de vue et des intérêts particuliers, les normes, toujours sujettes à débat, de ce qui est légitime et illégitime.

5. Dans ce sens, le passage de l'Etat protecteur à l'Etat-providence, marqué en particulier par la prise en charge des droits socio-économiques, résulte d'une expérimentation de la citoyenneté démocratique, d'un travail de la société sur elle-même, de la poussée des mouvements sociaux vers plus d'égalité pour tous les citoyen(ne)s. Les droits socio-économiques sont issus de cette mouvance égalitaire qui a mené non seulement des luttes contre l'inégalité économique, mais contre les statuts prescrits de sexe, de race, de classe (re: mouvements de lutte pour les droits des minorités raciales, sexuelles, des femmes, etc.).

6. Le caractère universel des droits est relié au choix de ne pas parer aux risques uniquement pour une catégorie de population (par exemple, les "truly needy"), mais au contraire d'accepter que la socialisation des risques s'applique à tout le monde, y compris aux classes moyennes, de la même façon que la notion de démocratie ne peut qu'être universelle et ne peut souffrir de réduction sélective.

7. En tant qu'il est porteur de la dynamique historique des mouvements sociaux qui exigent la garantie et la réalisation des droits démocratiques à l'égalité des chances, ainsi que de la demande croissante d'institutionnalisation des formes de protection contre des risques croissants tant spécifiques qu'universels, l'Etat-providence a une positivité juridique et politique propre, différente de celle de l'Etat protecteur. L'Etat-providence est là pour rester et, probablement, se développer. La solution néo-libérale à la crise, qui prône une réduction du rôle de l'Etat, est donc anachronique, a-historique.

8. Le développement de la "société assurantielle" (Ewald, 1986) dont le développement de l'Etat-providence est l'expression, par le partage collectif des risques qu'elle implique, rend caduque la notion de faute et de responsabilité individuelle. Réinstaurer la logique de la responsabilité individuelle dans le domaine de l'aide sociale, par exemple, court-circuite la logique assurantielle et la notion de responsabilité collective démocratiquement partagée par la médiation de l'Etat-providence.

9. Une lutte contre les inégalités socio-économiques et les statuts prescrits ne peut reposer exclusivement sur des transferts monétaires. Les inégalités et les injustices ne peuvent être combattues par de simples compensations financières. Elles appellent le développement de services de soutien, de protection, de secours, de prévention, de restauration.

10. La demande d'Etat-providence au cours des vingt-cinq dernières années au Québec a été si considérable qu'elle a entraîné une extension extraordinaire des systèmes de services originellement issus du développement de la logique assurantielle et de celle de l'égalité des chances. Par contre, par leur ampleur, les systèmes de services ont eu tendance à "recouvrir" l'Etat-providence et à se confondre avec lui. Les systèmes se sont développés selon leur logique propre, mue par la consolidation des intérêts corporatistes et d'établissements dans le cadre d'une emprise technocratique monopolistique sur la définition du social. Si l'Etat-providence n'est pas remis en cause dans ses fonctions démocratiques de protection juridique et assurantielle, par contre, le processus historique croissant de monopolisation technocratique de définition, de planification et de programmation du "social", et de corporatisation des systèmes de services doit être passé au crible d'une évaluation non pas d'abord en termes d'efficacité économique ou organisationnelle, mais en termes de démocratie. Le problème central auquel le système de services est confronté - et qui est à l'origine de son incapacité chronique à maîtriser ses coûts - n'est pas un problème économique de rentabilisation, mais bien politique, de démocratisation, tant il est vrai que la réforme des Affaires sociales des années soixante-dix a produit ce paradoxe d'assurer un accès démocratique à des services non démocratiques.

11. Le système de services est, de notre point de vue, non démocratique pour deux raisons majeures.

La définition et l'organisation technocratique des services a produit une réduction du social en absorbant, intégrant progressivement dans certains cas ce que les solidarités communautaires tentent de construire et en les dénaturant du même coup; en les rejetant et en les invalidant dans d'autres cas. Par l'action technocratique, le social a été réduit et anémié: il a perdu son sens d'exercice concret de la solidarité démocratique contre les risques de la vie au profit d'une dispensation de biens et de services individuels à consommer. Un indice de ce processus de réduction est la lancinante récrimination des consommateurs contre le caractère inhumain des services et des soins auquel fait écho le projet ministériel d'"humanisation" des services. S'il y a consensus tant de la part des consommateurs que du ministère sur un point, c'est bien sur le constat d'incapacité du système à fournir des services humains. Peut-on trouver meilleure illustration du cul-de-sac de cette logique des services que celle fournie par la tentative de lui incorporer des bénévoles dans l'espoir de mettre un peu d'humain dans la machine?

12. La seconde raison tient au caractère monopolistique de l'organisation des services. Cette organisation est typiquement monopolistique pour trois raisons principales. Elle répond à une définition technocratique de gestion du social qui autorise une élite institutionnelle à planifier le social en fonction d'indicateurs sociaux de populations cibles et de critères de rentabilité et d'efficacité économique seulement, instaurant une logique de services qui structure un rapport de consommateur à dispensateur autorisé de services brouillant complètement la dynamique des rapports sociaux de solidarité, de protection et de développement. Elle inscrit ces services dans une structure organisationnelle divisionnalisée qui repose sur une standardisation des résultats (Mintzberg, 1982, 337 ss.), qui nivelle et uniformise les pratiques sociales, tout en excluant celles, en particulier collectives, dont les résultats ne se laissent pas saisir quantitativement; en outre, cette structure divisionnalisée est inévitablement fortement centralisée et

d'autant plus efficace, dans sa logique propre, qu'elle définit rigoureusement les pratiques légitimes, décrétant du même coup illégitimes celles que ses processus de standardisation des résultats ne lui permettent pas de saisir. En d'autres termes, elle est incapable d'innover. Enfin, elle instaure des groupes professionnels légitimes pour dispenser ses services, aux corporations desquelles elle confie des pouvoirs exorbitants de surveillance et d'évaluation dans les divisions (re: la médecine) où se développent davantage des bureaucraties professionnelles (Mintzberg, 1982, 309 ss.), éliminant toutes possibilités de contrôle et d'évaluation autres que celles issues des groupes professionnels et toutes possibilités de développement de pratiques sociales autres que celles consacrées par les groupes professionnels.

13. Cette situation de monopole technocratique, administratif et professionnel entraîne un phénomène de désappropriation du droit de définir, orienter, contrôler, évaluer démocratiquement les pratiques. D'où l'échec reconnu de la participation. Elle entraîne également l'instauration d'un rapport de dépendance, de déresponsabilisation, d'infantilisation entre les professionnels et les clients, de désappropriation de son propre savoir, du contrôle de son corps, de sa maladie, de son équilibre, de son bien-être fortement ressenti par nombre de patients ou clients. Enfin, elle impose un modèle unique d'interprétation légitime du social, de l'intervention sociale, ne laissant pas de place pour un pluralisme des approches d'intervention. C'est en ce sens que nous affirmons que la réforme des années soixante-dix a instauré un accès certes démocratique aux services, mais à des services essentiellement non démocratiques.

14. A notre avis, la commission Rochon ne peut pas éviter d'affronter ces deux problèmes fondamentaux et penser qu'elle pourrait faire l'économie d'une véritable réforme des structures. Il y a, nous semble-t-il, en nous basant sur notre connaissance des mémoires et sur l'autre recherche que nous effectuons pour la Commission sur les "Filières de services", une demande démocratique de révision en profondeur du système de services, porteuse d'une mise en cause du triple monopole que nous avons identifié et d'<u>une exigence de reconnaissance d'un social actif au-delà de l'organisation formelle des services</u>.

15. Enfin, une réflexion d'ensemble sur le social, si elle doit prendre en compte les services institutionnnalisés aussi bien que les formes précaires d'entraide issues de l'exercice démocratique des solidarités, doit inclure une réflexion sur la politique sociale qui témoigne de l'état, toujours provisoire, du consensus autour de la nécessaire intervention de l'Etat pour garantir l'exercice des droits socio-économiques. Au coeur de la politique sociale se trouve inévitablement la politique de l'emploi, c'est-à-dire la politique par laquelle l'Etat garantit à chaque citoyen de pouvoir bénéficier, grâce à sa contribution de travail, d'une complète autonomie économique. Cette politique de l'emploi constitue le préalable à toute intervention en matière socio-sanitaire.

5.2 Ebauche de scénario

5.2.1 Au coeur du scénario: Affirmer la primauté de la personne-citoyenne

La réforme des Affaires sociales de 1971 a inscrit dans une structure divisionnalisée (Mintzberg, 1982) une série d'établissements existants, en y ajoutant cependant une nouvelle catégorie d'établissements, les CLSC, par lesquels la population devait accéder à ce système divisionnalisé. Face à l'étanchéité entre les établissements, consacrée par cette structure, face à l'incapacité politique d'imposer aux intérêts corporatistes et d'établissements une entrée unique de la population dans le système par la porte des CLSC, le ministère des Affaires sociales a, dans le domaine des services sociaux, tenté de modifier ce réseau d'établissements en un réseau de services intégrés. Les exemples de la création de la DPJ ou de la CTMSP témoignent de cet effort au même titre que l'insistance sur la complémentarité des services de CLSC par rapport à ceux des autres établissements, de la politique du maintien à domicile, ou encore de la santé mentale.

Or, de notre point de vue, un scénario de solutions aux problèmes rencontrés par le système de services devrait placer en son centre non pas les établissements ou les services intégrés, ni même l'individu consommateur (bénéficiaire-client), mais la personne-citoyenne (définie donc comme acteur politique.

Une telle stratégie découle directement de notre compréhension du développement de l'Etat-providence dont le principe moteur réside non pas dans les initiatives des technocrates ou les pressions des groupes d'intérêt, mais dans la poussée historique des revendications démocratiques. Interprétée non pas à ce niveau ultime d'institutionnalisation, mais à celui, plus immédiat, de la logique des organisations, cette stratégie trouve également sa justification dans le fait qu'une structure divisionnalisée comme celle des Affaires sociales est toujours, comme le dit Mintzberg, une "structure au bord d'une falaise (...) toujours attirée vers un retour à (une) forme structurelle plus intégrée (...) qui crée des problèmes sociaux fondamentaux" (Mintzberg: 1982, 374). C'est une structure qui ne peut fonctionner que d'une façon extrêmement centralisée (malgré tous les discours sur la décentralisation!), par une standardisation sans cesse accrue des résultats qui s'efforce de quantifier le social, alors même que quinze ans d'efforts incessants en ce sens devraient avoir démontré l'inanité d'un tel mécanisme d'évaluation des performances.

Pour le dire autrement, cette structure est incapable de trouver en elle-même, c'est-à-dire dans le cercle de ses technocrates, administrateurs, professionnels, travailleurs, usagers inscrits dans les structures formelles de la participation, l'énergie nécessaire à une réorientation formelle de ses objectifs et de son fonctionnement, tant les intérêts qui s'y sont développés sont contradictoires entre eux et par rapport aux objectifs de prévention et de protection de la santé et du bien-être garantis par l'Etat-providence.

La "solution" ne peut reposer, selon nous, que sur une démarche politique (et non pas exclusivement économique, comptable, marchande) de mise en débat public du rôle actuel de l'Etat-providence dans le domaine socio-sanitaire, la reformulation d'un consensus politique opérationnel servant d'assise et d'orientation à l'opérationalisation du rôle étatique dans ces domaines. C'est là la responsabilité première de la commission Rochon.

Affirmer la primauté de la personne-citoyenne permet également de rompre l'association qui est généralement établie entre réseau de services sociaux et sanitaires et objectifs-projets de santé et de bien-être pour une société, de rompre avec cette réduction du social à la gestion des problèmes

sociaux, de la santé à la gestion hospitalière et médicale de la maladie. Le social est constitué en réalité et de façon primordiale d'une multiplicité de formes de solidarité, souvent en quête d'une reconnaissance institutionnelle qui puisse leur permettre de se consolider, d'un ensemble de politiques sociales qui s'enracinent dans la fonction protectrice de l'Etat et dans sa responsabilité d'assurer une accessibilité démocratique (généralement par des services publics) à cette fonction de protection de la personne-citoyenne dans son intégrité physique, mentale, sociale et civique.

Placer la personne-citoyenne au centre d'un scénario de solutions démocratiques incite à se positionner au coeur d'une combinaison entre le modèle socio-institutionnel ou social-étatique et le modèle socio-communautaire. Ce positionnement ne nie pas la nécessité des formes institutionnalisées des services sociaux que nous connaissons dans le réseau public actuel. Ces formes sont essentielles à l'exercice de la fonction de protection de l'Etat, particulièrement dans des problématiques ou pour des clientèles lourdes (exigeant l'intervention de spécialistes et/ou de ressources d'hébergement spécialisées) ou dans des secteurs où les ressources communautaires font défaut. Mais les services doivent être réévalués en fonction du critère de la démocratie, quant à l'emprise des spécialistes (professionnels) et des experts (technocrates) sur l'orientation des services, leur organisation, l'évaluation de leur performance et de leur pertinence sociale.

Prenons le cas des Centres de services sociaux, par exemple. Pour plusieurs raisons, les tâches et fonctions de ces institutions ne peuvent être transférées ni au secteur privé dont la logique des profits n'est pas toujours conciliable avec les principes d'accessibilité et d'universalité, ni au secteur communautaire qui n'a pas les ressources ou qui ne s'est pas du tout fixé comme objectif d'intervenir sur les problématiques en cause. Les ressources matérielles et professionnelles du secteur public sont nécessaires pour qu'il y ait soins et services en état de crise, travail de soutien à la réinsertion. Le travail constant et soutenu avec des populations exigeantes aux prises avec des problèmes de violence, de maladie mentale, de traitements abusifs, de délinquance, est essentiel.

Cependant, ceci dit, il n'y a aucune raison de tolérer le monopole étanche des professions et des établissements dans ce secteur. Le système public doit être maximalement ouvert sur la société, doit être profondément démocratisé, démonopolisé, pluralisé. Plusieurs avenues peuvent être explorées. Certains chercheurs comme Jacques Godbout avancent la possibilité d'opposer à l'échec de la participation une véritable démocratie représentative au sein des conseils d'administration d'établissements avec de réels pouvoirs aux élus et de réelles prérogatives auxdits conseils. L'imputabilité du système public, sa correspondance avec les spécifités et exigences des divers milieux seraient alors possibles.

D'autre part, la démocratie représentative classique n'est pas la panacée quant à l'ouverture du système sur la société. D'autres brèches doivent être percées. La démocratie participative des conseils d'usagers doit aussi avoir droit de cité car elle demeure un lieu potentiellement très important d'évaluation du travail professionnel et aussi de rétro-action critique sur les politiques et programmes des établissements et sur les modèles de pratiques des professionnel(le)s. Dans les institutions d'hébergement, ils peuvent très certainement constituer des outils précieux de prise en charge, de responsabilisation et d'autonomie des usagères et usagers.

En regard des pratiques professionnelles, globalement les tendances à la désinstitutionnalisation et à la déprofessionalisation devraient être saisies non pas en termes de réduction des coûts, mais en termes de réappropriation par les personnes impliquées d'un certain contrôle sur leur santé et leur bien-être, en termes de démocratisation sans lésiner, par contre, sur le soutien étatique aux communautés qui prennent la relève. Le mémoire présenté à la commission Rochon par les syndicats CSN sur les services sociaux: Une question de justice sociale, faisait aussi une critique très sévère de l'éloignement des professionnel(le)s de leurs "clients" et des conditions socio-économiques dans lesquelles ces derniers évoluent. Les modes de pratiques doivent eux aussi évoluer dans la façon de se représenter leur intervention, de penser la communauté même dans les approches cliniques.

A ce sujet d'ailleurs, et ce, contrairement à ce qui se passe actuellement, il est de notre avis que les institutions de l'Etat-providence doivent s'impliquer concrètement dans les problèmes de la communauté entendue comme communauté active. Les établissements doivent se désintrovertir, en se politisant (dans le sens de prise de parole sur la place publique), en se responsabilisant territorialement face aux problèmes cruciaux qui grèvent la vie de leurs "clientèles cibles": fermeture d'usines, conditions de logement, chômage des jeunes, conditions difficiles de la vie associative, itinérance, criminalité, etc. Les établissements doivent se désintrovertir en aidant à garantir des ressources adéquates pour les initiatives communautaires, en partageant leurs propres ressources quand c'est possible, et toujours en partageant leur expertise professionnelle. Dans l'optique de briser les cloisons étanches du social mis en place par la vision techno-bureaucratique, il devrait être de la responsabilité des établissements de services sociaux d'être des relais et d'assumer des fonctions d'"advocacy" auprès d'autres institutions comme les Offices municipaux d'habitation, les Bureaux d'aide sociale, etc.

Ce qui, en fait, nous inquiète dans les services sociaux publics, que ce soit au niveau des CSS ou des CLSC, c'est la tendance à la restriction des fonctions de l'Etat à la protection comme dans l'Etat traditionnel libéral. La vision de plus en plus restrictive des "truly needy", la perspective très ciblée, très pointue qui ordonne les programmes et les pratiques prioritaires autour de la violence, ou des interventions en extrême urgence, ou en cas extrêmement lourds, que l'on retrouve dans les services étatiques nous éloignent des responsabilités de prévoyance, de développement, de prévention de l'Etat. Le rôle de l'Etat n'est pas d'intervenir uniquement après le fait, mais au niveau des conditions matérielles et sociales qui permettent l'autonomie, au niveau du soutien à toutes les facettes du social.

5.3 Reconnaissance et respect du réseau communautaire

Mais désintrovertir, démocratiser, pluraliser le système public des services de santé et des services sociaux ne peut se faire qu'en travaillant sur le système actuel. A notre avis, la transformation majeure que pourrait initier la commission Rochon et qui irait dans le sens de placer la

personne-citoyenne au coeur de son scénario, serait de renconnaître explicitement que le social n'équivaut pas à la prise en charge institutionnelle de quelques problèmes sociaux très aigus et très étroitement ciblés, de reconnaître que le système socio-sanitaire est un système pluraliste où le réseau communautaire est essentiel et énergisant.

Pour contrer l'existence des monopoles dans le système socio-sanitaire, cette personne-citoyenne devra être placée devant une pluralité de choix de solutions qui lui permettent de réaliser l'exercice politique de son libre choix à l'égard d'un type donné de soins, de services sociaux, de thérapies, ainsi que de sa libre appréciation-évaluation des services reçus. Cette personne-citoyenne peut trouver réponse à ses besoins aussi bien auprès d'un réseau pluraliste de ressources communautaires quand elles existent que du réseau public, le premier étant probablement plus apte à répondre à des demandes provenant de personnes bénéficiant d'une relative autonomie de corps et d'esprit, le second davantage réservé à des clientèles lourdes ou en besoin aigu de protection.

Le réseau communautaire, issu de l'espace de vie en société où les citoyens débattent, s'organisent, s'unissent, se soutiennent, a développé toutes sortes de services d'entraide, de défense des droits, de pratiques alternatives qui témoignent de la vitalité de la société. Ce réseau est multiple, pluraliste et diversifié. Il a son autonomie propre, ses pratiques, ses projets, ses modes d'organisation que l'Etat doit reconnaître, respecter et consacrer en articulant cet apparent paradoxe d'une reconnaissance institutionnelle (juridique, financière, avec ses savoirs et ses pratiques propres) qui favorise un accroissement de l'autonomie et de la dynamique de ces initiatives. La reconnaissance par l'Etat de ce réseau des solidarités veut dire l'octroi d'un financement adéquat, stable aux ressources communautaires existantes, le soutien au développement d'autres ressources, avec le respect de l'autonomie des pratiques, l'exigence certes d'un contrôle financier strict par l'instauration d'un système d'imputabilité, et la reconnaissance de mécanismes d'évaluation contrôlés non pas par des fonctionnaires ou des corporations

professionnelles, mais par un regroupement d'usagers, d'élus, de dispensateurs de services et d'experts.

Afin de garantir l'autonomie juridique et pratique de ces initiatives communautaires, le financement étatique devrait être certes majoritaire, mais pas total, étant entendu qu'un tel financement partiel n'accorde pas automatiquement un droit de gérance, d'orientation et de contrainte. L'intervention de l'Etat, dans notre perspective, rappelons-le, relève d'un processus politique de démocratisation qui consacre les initiatives et les dynamismes de la "société civile" et permet par ce moyen de briser le monopole des services publics existants. La démonopolisation des institutions issues de l'Etat-providence passe par une reconnaissance juridique et financière des initiatives et des créativités qui émergent de la société.

Ce réseau communautaire n'est pas planifiable. Nous avons assisté au cours des dernières années au développement d'une tendance technocratique à la rationalisation des ressources, y compris parfois de ressources communautaires issues des solidarités. Dans le cas des maisons d'hébergement pour femmes victimes de violence, par exemple, ou dans celui des garderies, l'intervention technocratique a consisté à vouloir étendre en les standardisant une série d'initiatives communautaires limitées, parfois fort différentes dans leur philosophie d'action. Or ce type d'intervention tue la spécificité de ces initiatives qui, souvent, reposent sur des individus ou des groupes qui ont justement créé ces ressources à partir d'un savoir longuement élaboré par l'expérience et en fonction de besoins propres à certains quartiers ou à certaines régions. Ces initiatives, par définition même, ne sont ni extensibles, ni exportables par décision ministérielle. Là encore, on n'équipe pas la société par décret, pour paraphraser Crozier (1979). En outre, cette démarche de planification entraîne un processus de standardisation des normes qui porte directement préjudice aux initiatives existantes en ce qu'elles ne se voient plus reconnaître au mieux qu'une partie ou qu'un aspect de leurs pratiques comme légitimes et donc éligibles au financement. Le système a toujours tendance à métaboliser les différences dans l'uniformité.

Ce réseau communautaire ne peut pas être défini comme complémentaire à l'ensemble des ressources existantes. Dans son approche exclusivement et étroitement économique de rentabilisation des équipements, la gestion technocratique s'efforce d'articuler entre eux les divers programmes et services des établissements, mais aussi des ressources communautaires, bénévolat compris. Cette stratégie est, à notre avis, profondément anti-démocratique en ce qu'elle soumet les ressources légères et les initiatives communautaires aux stratégies de lutte contre les excès économiques des monopoles. Ce qui coûte cher, dans le réseau des Affaires sociales, c'est le développement soi-disant "incontrôlable" des services hospitaliers, des diverses formes d'hébergement et de la profession médicale. En passant, signalons que la récente entente signée très à l'écart des feux de la rampe des médias avec la Fédération des médecins spécialistes et accordant une hausse de 12 612 $ par année à cette catégorie de professionnel(le)s portant leur revenu moyen à 140 129 $ est éloquente. Toutes les ressources du système public sont actuellement drainées vers les solutions, définies centralement par la gestion technocratique, à ce gouffre économique. Ainsi, par exemple, les politiques de maintien à domicile, de désinstitutionnalisation, du 7/24, des travaux communautaires, etc. Les initiatives bénévoles elles-mêmes sont fortement sollicitées dans cette perspective. Or, il nous apparaît clairement que cette stratégie contribue à consacrer l'existence de monopoles intouchables d'établissements et de professions, en même temps qu'elle pervertit les initiatives de la solidarité. En cela, elle est anti-démocratique et anti-performante au plan économique, car elle sape les bases des sources mêmes de diminution des coûts: la consécration possible d'un véritable réseau démocratique de ressources communautaires, parallèle - et donc concurrentiel - au réseau public. Le discours actuel sur la complémentarité de ces deux catégories de ressources est tout à fait inacceptable et impraticable en ce qu'il postule toujours l'inféodation des premières aux secondes. Il en va de même pour le bénévolat qui ne peut constituer une main-d'oeuvre d'appoint. Les gens ne sont pas dupes! Notre enquête dans la recherche sur les "Filières des services" montre que le bénévolat ne "fonctionne", c'est-à-dire joue un rôle significatif, que là où il est reconnu dans sa dimension politique (la contribution des bénévoles leur donne de fait le droit de se prononcer sur les politiques et les investissements des établissements

qui comptent sur leur collaboration) et non pas là où il n'est qu'utilisation de "cheap labor".

Cette reconnaissance-confirmation par l'Etat de la valeur générale du réseau communautaire et son institutionnalisation dynamique n'exclut nullement la reconnaissance de la nécessité du réseau public et des acquis qu'il représente en termes d'universalité, d'accessibilité et de consécration de nécessaires formes de protection. En d'autres termes, l'exercice par l'Etat de ses fonctions de protection (contre l'exploitation, la violence, les abus, les risques du travail [SST]) et de prévention (rôle de la santé, du soutien familial affectif, de l'éducation, prévention du chômage par la formation) est nécessaire et légitime. Il fait aussi partie intégrante de la possibilité d'exercice concret de la citoyenneté, mais ne peut être laissé au monopole des professions et des établissements.

Ce système public doit être dans ce sens constamment rouvert, rendu perméable aux débats qui permettent de fixer démocratiquement la norme de ce qui est souhaitable, réalisable, compte tenu des contraintes.

Ainsi, professionnels et administrateurs devraient être redevables de leurs actes et de leurs choix budgétaires (question de l'imputabilité); les services devraient être décentralisés, tout en gardant à l'Etat le rôle de garantir l'accessibilité régionale des services et une juste répartition des ressources financières entre les régions; les usagers des services devraient être responsabilisés quant aux coûts de leur recours aux services, ils devraient pouvoir visualiser le coût des services qu'ils reçoivent avec effet sur leur consommation, mais aussi sur leur conscience de l'enrichissement des professionnels.

La présence active des réseaux communautaires pourrait être un élément de dynamisation important des services du réseau public en même temps qu'un instrument de comparaison et de réflexion quant à la pertinence des pratiques et des modèles de pratique professionnels et administratifs du réseau public.

Y a-t-il place pour des services, voire un réseau, privés? Il faut d'abord constater que certaines ressources privées existent déjà dans le réseau, en particulier dans le maintien à domicile et l'hébergement des personnes âgées. Notre réflexion n'est guère élaborée sur ce point et l'expérience ontarienne où plusieurs abus en termes d'exploitation des personnes âgées ou handicapées ont été commis nous laisse songeurs. Cependant, s'il est vrai que la présence de ressources privées peut constituer un élément de dynamisation du système, de démonopolisation, leur développement pourrait certes être envisagé. A condition cependant que s'exerce une surveillance étatique à propos de l'accessibilité et l'universalité des services privés, de leur qualité, des conditions de travail qui y prévalent et à condition également que des privatisations partielles ne conduisent pas de grands groupes de travailleurs au chômage.

Dans la perspective de l'établissement de mécanismes démocratiques de contrôle des services, nous envisageons la création d'une instance d'évaluation externe au système de type "association de protection des consommateurs" (voir l'exemple de l'Association pour la protection des automobilistes). Cette association pourrait exercer la fonction démocratique de protection des droits des usagers, en menant ses propres évaluations des produits, des pratiques offerts par les professionnels et intervenants de tous les réseaux. Cette association tiendrait une liste accessible aux usagers des professionnels, des ressources et des établissements reconnus favorablement par les usagers ou par des tests issus d'une logique de "protection des consommateurs".

Etant donné la puissance des groupes et des intérêts qu'elle devrait affronter, cette association devrait bénéficier d'un appui financier de l'Etat, accordé au nom de la fonction démocratique qu'elle exercerait.

Elle exercerait sans doute une fonction essentielle dans la diminution des coûts et dans l'évaluation comparée de la performance des divers types de ressources et d'interventions.

Ces propositions de scénario ne sont pas formulées dans la perspective d'un "nouveau modèle de gestion à implanter". Elles indiquent plutôt des grandes orientations qui permettent de fixer quelques points de repère à

l'aide desquels pourraient être mesurés les choix politiques qui s'effectuent sans cesse. Tout changement ne peut reposer que sur une approche pragmatique, une lente mais déterminée stratégie d'innovations partielles, des occasions saisies chaque fois qu'elles se présentent de tendre davantage vers de grands objectifs souhaitables.

En bref, de notre point de vue, il faut favoriser toutes les stratégies susceptibles de permettre de diversifier, de pluraliser, de démonopoliser, de démocratiser l'organisation des services, tout en réaffirmant la légitimité fondamentale et la nécessité absolue des fonctions de protection sociale, de garantie d'accès, de redistribution, de sécurité de l'Etat, non pas pour certaines catégories, mais pour tous. Le rôle de l'Etat dans l'organisation des services est primordial. Il ne peut être question de désengagement ou de retrait massif. Par contre, la nécessité de reconnaître le social vivant et de démocratiser les services devrait amener l'Etat à cesser d'être l'unique pourvoyeur légitime des services et à favoriser le développement de mécanismes démocratiques d'évaluation des services et de protection des usagers de ces services.

Janvier 1987

NOTES

1. Thellier Marie-Agnès, "Annonce de la création d'une commission d'enquête", Le Devoir, Montréal, 20 juin 1983.
   Lesage Gilles, "Chevrette: pas de bar ouvert quand le robinet est fermé", Le Devoir, Montréal, 13 juin 1985.

2. Levasseur Carol, Les mouvements sociaux: de l'autonomie à la demande de normalisation étatique, communication présentée au Colloque international: "L'Etat contemporain: au coeur de la société?", Québec, 13 juillet 1986, p. 3.

3. Crépeau P.A., préface au Rapport sur le Code civil du Québec, Office de révision du Code civil, 1978, Editeur officiel du Québec, p. XXVII.

4. Fecteau Jean-Marie, "Prolégomènes à une étude historique des rapports entre l'Etat et le droit dans la société québécoise, de la fin du XVIII^{e} siècle à la crise de 1929", Sociologie et Sociétés, vol. XVIII, n^{o} 1, avril 1986, Presses de l'Université de Montréal, p. 135.

5. Lippel Katherine, Le droit des accidentés du travail à une indemnité: analyse historique et critique, mémoire de maîtrise, faculté de Droit, Université de Montréal, 1982, introduction.

6. Lesemann Frédéric, "Social Policy in Quebec (1960-1986)", in Canadian Social Policy, London, Ontario (à paraître).

7. Mongeau Serge, Evolution de l'assistance au Québec, p. 98, cité dans "La santé et l'assistance publique au Québec (1886-1986)", Santé Société, 1986, p. 99.

8. Bourassa Henri, cité dans "La santé et l'assistance publique au Québec (1886-1986)", op. cit., p. 59.

9. Lesemann Frédéric, Du pain et des services: la réforme de la santé et des services sociaux au Québec, Editions Albert Saint-Martin, Montréal, 1983, p. 27.

10. Anctil Hervé, Bluteau Marc-André, "La santé et l'assistance publique au Québec (1886-1986)", op. cit., p. 102.

11. Baudoin, Jean-Louis, Les Obligations, Editions Yvon Blais Inc., Montréal, p. 21.

12. Crépeau P.A., op. cit., p. XXXI.

13. Lefort Claude, Essais sur la politique, Seuil, Paris, 1986, p. 10.

14. Chevallier Jean-Jacques, Histoire de la pensée politique, La grande transition 1789-1848, tome 3, Payot, Paris, 1984, p. 18.

15. Lefort Claude, op. cit.

16. Hayek F.A., Droit, législation et liberté, I, II, III, P.U.F., Paris, 1980, 1981, 1983.
Bénéton Philippe, Le Fléau du bien, Laffont, Paris, 1983.

17. Levasseur Carol, op. cit., p. 56.

18. Idem, p. 53.

19. Ewald François, L'Etat-providence, Grasset, Paris, 1986, p. 350.

20. Gauchet Marcel, Le Désenchantement du monde, NRF, Gallimard, Paris, 1985, p. 289.

BIBLIOGRAPHIE

Anctil Hervé, Bluteau Marc-André, "La santé et l'assistance publique au Québec, 1886-1986", Santé Société, numéro spécial, Québec, 1986.

Baudoin Jean-Louis, La Responsabilité civile délictuelle, Editions Yvon Blais Inc., Montréal, 1985.

Baudoin Jean-Louis, Les Obligations, Editions Yvon Blais Inc., Montréal, 1985.

Bénéton Philippe, Le Fléau du bien, Laffont, Paris, 1983.

Bergeron Gérard, Pratique de l'Etat au Québec, Québec/Amérique, Montréal, 1984.

Boismenu Gérard, Mailhot Laurent, Le Québec en textes, Boréal Express, Montréal, 1980.

CANADA, Commission Macdonald, Rapport - Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, 1985.

Chevallier Jean-Jacques, Histoire de la pensée politique, La grande transition (1789-1948), tome 3, Payot, Paris, 1984.

Crépeau P.-A., préface au Rapport sur le Code civil du Québec, Office de révision du Code civil, Editeur officiel du Québec, 1978.

Eiseinstein Zillah, Feminism and Sexual Equality, Crisis in Liberal America, Monthly Review Press, New York, 1984.

Ewald François, L'Etat-providence, Grasset, Paris, 1986.

Fecteau Jean-Marie, "Prolégomènes à une étude historique des rapports entre l'Etat et le droit dans la société québécoise de la fin du XVIII^{e} siècle à la crise de 1929", Sociologie et Sociétés, vol. XVIII, n^{o} 1, avril 1986, Presses de l'Université de Montréal.

Ferry Luc, Renault Alain, Philosophie politique: des droits de l'homme à l'idée républicaine, P.U.F., Paris, 1985.

Gow James Ian, Histoire de l'administration publique québécoise, 1867-1970, Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 1986.

Hayek F.A., Droit, législation et liberté, I, II, III, Presses universitaires de France, Paris, 1980, 1981, 1983.

Hayek F.A., "Social or Distributive Justice", The Essence of Hayek, Nishiyama C., Leube K.R. (ed.), Hooven Institute Press, Stanford University, 1984.

Hétu Jean, Marx Herbert, Droit et pauvreté au Québec, Editions Thémis, Montréal, 1974.

Lamoureux Jocelyne, "Crise du libéralisme et offensive anti-égalitaire", Intervention économique, Montréal (à paraître).

Lamoureux Jocelyne, "L'égalité en crise", Revue internationale d'action communautaire, Montréal, n° 16/56, automne 1986.

---- La Sécurité sociale et la santé, Guide d'information en droit, SOQUIJ, Montréal, 1979.

Lefort Claude, Essais sur la politique, Seuil, Paris, 1986.

Lesage Gilles, "Chevrette: pas de bar ouvert quand le robinet est fermé", Le Devoir, Montréal, 13 juin 1985.

Lesemann Frédéric, Du pain et des services: la réforme de la santé et des services sociaux au Québec, Editions coopératives Albert Saint-Martin, Montréal, 1981.

Lesemann Frédéric, "Social Policy in Québec (1960-1986)", Canadian Social Policy, London, Ontario (à paraître).

Levasseur Carol, Les mouvements sociaux: de l'autonomie à la demande de normalisation étatique, communication présentée au Colloque international: "L'Etat contemporain: au coeur de la société?", université Laval, Québec, juin 1986.

Lippel Katherine, Le droit des accidentés du travail à une indemnité: analyse historique et critique, mémoire de maîtrise, faculté de Droit, université de Montréal, Montréal, mai 1982.

Livre blanc sur la fiscalité des particuliers, Québec, 1984.

Macpherson C.B., Principes et limites de la démocratie libérale, Boréal Express/ La Découverte, Montréal, 1985.

Macpherson C.B., The Rise and Fall of Economic Justice and Other Papers, Oxford University Press, Toronto, 1985.

Marcil-Lacoste Louise, La thématique contemporaine de l'égalité, Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 1984.

Mintzberg Henry, Structure et dynamique des organisations, Editions d'organisation et les Editions d'Agence d'Arc Inc., 1982.

Mishra Ramesh, The Welfare State in Crisis, Wheatsheaf Books, Brighton, 1984.

Morel, André, Histoire du Droit, Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 1978.

Pelletier Michel, De la sécurité sociale à la sécurité du revenu, essai sur la politique économique et sociale contemporaine, Montréal, 1982.

Renard Didier, "L'assistance en France au 19^{e} siècle: logiques de l'intervention publique", Revue internationale d'action communautaire, Montréal, n^{o} 16/56, automne 1986.

Rosanvallon Pierre, La Crise de l'Etat-providence, Seuil, Paris, 1981.

Roy Léonce, Azar Michel, "L'aide sociale au Québec: un droit ou une charité", Revue de droit de l'Université de Sherbrooke, Sherbrooke, 1970.

Thellier Marie-Agnès, "Annonce de la création d'une commission d'enquête", Le Devoir, Montréal, 20 juin 1985.

Touraine Alain, Production de la société, Seuil, Paris, 1973.

Rapports de recherche et synthèses critiques publiés dans le cadre du programme de recherche de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux.

1. Le rôle de l'Etat dans les services de santé et les services sociaux

No 1[1] Gilles Beausoleil - *Intervention socio-économique de l'Etat. Problèmes et perspectives.*
Gérard Bélanger - *La croissance du secteur public: une recension des écrits économiques*
Diane Bellemarre, Ginette Dussault, Lise Poulin Simon - *Regard économique sur le devenir de l'Etat.*
Jacques T. Godbout - *L'Etat localisé.*
Lionel Groulx - *L'Etat et les services sociaux.*
Réjean Landry - *Prospective des interventions de l'Etat.*
Frédéric Lesemann, Jocelyne Lamoureux - *Le rôle et le devenir de l'Etat-providence.*

2. La transformation du tissu social

No 2 Gilles Bibeau - *A la fois d'ici et d'ailleurs: les communautés culturelles du Québec dans leurs rapports aux services sociaux et aux services de santé.*

No 3 Doris Hanigan - *Le suicide chez les jeunes et les personnes âgées: une recension des écrits et propositions d'action.*

No 4 Frédéric Lesemann - *Les nouvelles pauvretés, l'environnement économique et les services sociaux.*

No 5 Monique Provost - *Les nouveaux phénomènes sociaux: la catégorie sociale "jeunesse".*

No 6 Marc Renaud, Sylvie Jutras, Pierre Bouchard - *Les solutions qu'apportent les Québécois à leurs problèmes sociaux et sanitaires.*

No 7 Eric Shragge, Taylor Létourneau - *Community - Initiated Health and Social Services.*

No 8 Rita Therrien - *La contribution informelle des femmes aux services de santé et aux services sociaux.*

No 9 Michel Tousignant et al. - *Utilisation des réseaux sociaux dans les interventions. Etat de la question et propositions d'action.*

3. L'évolution des indicateurs et des problèmes de santé

No 10 Ellen Corin - *Les dimensions sociales et psychiques de la santé: outils méthodologiques et perspectives d'analyse.*

No 11 John Hoey et al. - *L'Etat de santé des Québécois: un profil par région socio-sanitaire et par département de santé communautaire*

---

[1]Ce document comprend 7 rapports publiés en un seul volume sous le titre "Le rôle de l'Etat."

No 12 Jennifer O'Loughlin, Jean-François Boivin - *Indicateurs de santé, facteurs de risque liés au mode de vie et utilisation du système de soins dans la région centre-ouest de Montréal.*

4. Le cadre législatif, réglementaire et organisationnel du système des services de santé et des services sociaux

No 13 Paul R. Bélanger, Benoît Lévesque, Marc Plamondon - *Flexibilité du travail et demande sociale dans les CLSC.*

No 14 Jean Bernier et al. - *L'allocation des ressources humaines dans les conventions collectives des secteurs de la santé et des services sociaux.*

No 15 Jean Bernier, Guy Bellemarre, Louise Hamelin Brabant - *L'impact des conventions collectives sur l'allocation des ressources humaines dans les centres hospitaliers.*

No 16 Georges Desrosiers, Benoît Gaumer - *Des réalisations de la santé publique aux perspectives de la santé communautaire.*

No 17 Georges Desrosiers, Benoît Gaumer - *L'occupation d'une partie du champ des soins de première ligne par l'hôpital général: faits, conséquences, alternatives.*

No 18 Gilles Dussault, Jean Harvey, Henriette Bilodeau - *La réglementation professionnelle et le fonctionnement du système socio-sanitaire.*

No 19 Barbara Heppner, Linda Davies - *Analysis of the Division of Labour and the Labour Force in Social Service Structures in Québec: Towards a New Definition of Professionalism.*

No 20[1] Louise Hélène Richard, Patrick-A. Molinari - *L'organisation interne des établissements de santé et de services sociaux: modifications et mutations de 1981 à 1987.*
Jacques David, Andrée Lajoie - *L'évolution législative du régime de négociations collectives dans le secteur public québécois.*
Louise Hélène Richard, Patrick-A. Molinari - *Aspects juridiques de la structuration des établissements du réseau des affaires sociales.*
Louise Hélène Richard, Patrick-A. Molinari - *Les statuts des professionnels de la santé et le contrôle de leurs activités.*
Andrée Lajoie, Anik Trudel - *Le droit aux services, évolution 1981-1987.*

No 21 Deena White, Marc Renaud - *The Involvement of the Public Health Network in Occupational Health and Safety: a Strategic Analysis.*

---

[1]Ce document comprend 5 rapports publiés en un seul volume sous le titre "Le droit des services de santé et des services sociaux: évolution 1981-1987."

5. La place du secteur communautaire et du secteur privé et leurs rapports avec le réseau public

No 22 Jacques T. Godbout, Murielle Leduc, Jean-Pierre Collin - *La face cachée du système.*

No 23 Nancy Guberman, Henri Dorvil, Pierre Maheu - *Amour,bain, comprimé ou l'ABC de la désinstitutionnalisation.*

No 24 Jocelyne Lamoureux, Frédéric Lesemann - *Les filières d'action sociale.*

No 25[1] Céline Mercier - *Désinstitutionnalisation, orientation générale des politiques et organisation des services sociaux.*
Céline Mercier - *Désinstitutionnalisation et distribution des services sociaux selon les types de clientèles, d'établissements, de régions.*

6. Les systèmes d'information

No 26 Daniel Pascot et al. - *Bilan critique et cadre conceptuel des systèmes d'information dans le domaine de la santé et des services sociaux.*

No 27 Martin Poulin, Georgette Béliveau - *L'utilisation et le développement de l'informatique dans les services sociaux.*

7. Les coûts et le financement du système des services de santé et des services sociaux

No 28 Clermont Bégin, Bernard Labelle, Françoise Bouchard - *Le budget: le jeu derrière la structure.*

No 29 André-Pierre Contandriopoulos, Anne Lemay, Geneviève Tessier - *Les coûts et le financement du système socio-sanitaire.*

No 30 Gilles DesRochers - *Financement et budgétisation des hôpitaux.*

No 31 Hélène Desrosiers - *Impact du vieillissement sur les coûts du système de santé et des services sociaux: les véritables enjeux.*

No 32 Thomas Duperré - *La perspective fédérale-provinciale.*

No 33 Pran Manga - *The Allocation of Health Care Resources: Ethical and Economic Choices, Conflicts and Compromise.*

No 34 Yvon Poirier - *Evolution et impact des structures de financement fédérales et provinciales sur la recherche en santé au Québec.*

No 35 Claude Quiviger - *Centres communautaires locaux de services sociaux et de santé: étude comparative Québec - Ontario.*

No 36 Lee Soderstrom - *Privatization: Adopt or Adapt?*

No 37 Yves Vaillancourt et al. - *La privatisation des services sociaux.*

---

[1]Ce document comprend 2 rapports publiés en un seul volume sous le titre "La désinstitutionnalisation: orientation des politiques et distribution des services".

8. Les services sociaux: évolution, comparaison, clientèles, évaluation

No 38 André Beaudoin - *Le champ des services sociaux dans la politique sociale au Québec.*

No 39 Elaine Carey-Bélanger - *Une étude comparative des systèmes de bien-être social avec référence particulière à l'organisation des services sociaux: Finlande, Suède, Québec.*

No 40 Marc Leblanc, Hélène Beaumont - *La réadaptation dans la communauté au Québec: inventaire des programmes.*

No 41 Jocelyn Lindsay, Chantal Perrault - *Les services sociaux en milieu hospitalier.*

No 42 Robert Mayer, Lionel Groulx - *Synthèse critique de la littérature sur l'évolution des services sociaux au Québec depuis 1960.*

No 43 Francine Ouellet, Christiane Lampron - *Bilan des évaluations portant sur les services sociaux.*

No 44 Marie Simard, Jacques Vachon - *La politique de placement d'enfants: étude d'implantation dans deux régions du Québec.*

9. Le développement de la technologie

No 45[1] Renaldo Battista - *La dynamique de l'innovation et de la diffusion des technologies dans le domaine de la santé.*
Gérard de Pouvourville - *Progrès technique et dépenses de santé: le rôle de l'intervention publique.*
Fernand Roberge - *La prospective technologique dans le domaine de la santé.*
David Roy - *Limitless Innovation and Limited Resources.*

Tous ces documents sont en vente dans les librairies de *Les Publications du Québec* ou par son comptoir postal.
(418)643-5150 ou 1-800-463-2100

---

[1]Ce document comprend 4 rapports publiés en un seul volume sous le titre "Le développement de la technologie"

Le programme de recherche a constitué, avec la consultation générale et la consultation d'experts, l'une des trois sources d'information et l'un des principaux programmes d'activités de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux.

Ce programme avait notamment pour objectifs de contribuer à la compréhension des problèmes actuels du système des services de santé et des services sociaux, de vérifier l'impact de diverses hypothèses de solutions et, à plus long terme, de stimuler la recherche dans ce domaine.

Afin de rendre compte de ce programme de recherche, la Commission a décidé, sur recommandation du comité scientifique, de publier une collection des synthèses critiques et des recherches. Le présent document s'inscrit dans le cadre de cette collection.